

O controle interno do Legislativo municipal: uma exceção proposital ao princípio da separação dos Poderes?

César Augusto Hülsendeger

Especialista em Gestão Pública e Controle Interno pela ESGC Francisco Juruena e em Direito Público pelo IDC. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e em Comunicação Social – Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Atualmente é auditor público externo – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, atuando como assessor de Auditor Substituto de Conselheiro.

Resumo: A competência para realizar o controle interno dos poderes Legislativos dos municípios foi conferida, pelo art. 31 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo municipal. Alguns autores entendem que a norma estaria em desacordo com a independência e harmonia dos Poderes; outros, entendem não haver qualquer contradição, em face do que estabelece o art. 74 da CRFB. Este artigo pretende verificar por que o Constituinte de 1987-1988 a formulou nos termos finalmente promulgados. Mediante pesquisa qualitativa com revisão bibliográfica e utilizando-se dos métodos comparativo, dedutivo e histórico, tenta-se verificar se a norma foi promulgada assim propositalmente, ou se foi apenas um deslize do Constituinte, que não se dedicou por mais tempo à questão. Ainda, busca responder

se realmente há conflito entre os arts. 2º e 31 da CRFB, considerando o princípio da separação dos poderes, quer na sua formulação clássica, quer na atual.

Palavras-chave: Controle interno; município; legislativo; executivo, conflito; poderes

Sumário: Introdução – **1** “Separação” ou “Tripartição” dos poderes e fiscalização – **2** Controle na e da administração pública: contas públicas, bens públicos e controle – **3** A integração do sistema de controle interno – **4** O controle interno nos municípios – **5** O controle interno nos municípios antes da CRFB de 1988 – **6** O controle interno municipal no anteprojeto Afonso Arinos, na Constituinte de 1987-1988 e na CRFB de 1988 – **7** O controle interno no legislativo municipal – Conclusão – Referências

Introdução

Poucos escrevem sobre Direito Municipal no Brasil, mesmo após a ampliação das competências dos municípios pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988. Ao mesmo tempo, após a CRFB, viu-se aumentar o número de autores que escrevem especificamente sobre o controle da Administração Pública, mas, mesmo nesses casos, o enfoque é sobre os controles externos e internos no âmbito da União e/ou dos estados ou sobre a generalidade do controle. Pouquíssimos escrevem sobre controle interno nos municípios atendo-se ao controle interno no Legislativo municipal. E, normalmente, essa abordagem fica nas possibilidades e impossibilidades de organização desse controle, visto que a CRFB dá – no que parece ser uma exceção ao princípio da separação dos poderes – competências de controle interno do Poder Legislativo ao Poder Executivo municipal.

Não há qualquer questionamento quanto a esse aparente “deslize” do Constituinte originário, especialmente quando comparado o previsto no art. 31 da CRFB com o disposto no art. 74, havendo posições para todos os lados: o prescrito no art. 31 não se subordina ao que determina o art. 74; o art. 74 se aplica unicamente à União e aos estados. Ambos os artigos devem ser

interpretados e aplicados em conjunto, com preponderância do art. 74, ou, ao contrário, a preponderância é do art. 31, em se tratando de municípios.

Neste artigo, procura-se respostas exatamente sobre esse ponto: houve um “cochilo” do Constituinte de 1988 quando da redação do art. 31, ou essa redação foi proposital? Ou, simplesmente, repetiu-se algo que já estava na ordem anterior, sem maiores discussões e análises? E por quê?

A partir de uma análise do que os formuladores do conceito – Locke e Montesquieu, principalmente – pensaram sobre o mesmo e como modernos doutrinadores – Burdeau, Loewestein, Canotilho, Ferreira Filho, Silva, entre outros – tratam a questão, será abordada a separação ou tripartição dos poderes estatais e sua ligação com a fiscalização da Administração Pública. Em seguida, se passará ao controle na Administração Pública, sua ligação com o conceito de separação dos poderes, um pouco de sua história, os dois tipos de controle existentes, externo e interno, seus objetivos e o seu objeto, ou seja, os bens públicos considerados de forma ampla, como propõe Ataliba (2007).

Ao final, serão apresentadas conclusões sobre o pesquisado, buscando demonstrar a importância do estudo para se compreender a relevância do controle da Administração Pública como forma de se preservar a estrutura estatal.

Mas antes de iniciar o trabalho, necessário elucidar acerca do texto: quando se grafar SISTEMA DE CONTROLE INTERNO com iniciais maiúsculas, a referência é ao Sistema particular, individual de cada ente federado e/ou de cada Poder; quando se grafar com iniciais em minúsculas, se estará referindo ao sistema em geral. Da mesma forma, quando se grafar CONTROLE INTERNO com iniciais maiúsculas, se referirá ao órgão que exerce a atividade em cada ente federado e/ou Poder, enquanto a grafia com iniciais minúsculas se referirá à atividade de controle interno ou ao controle interno em geral.

1 “Separação” ou “Tripartição”¹ dos poderes e fiscalização

Apesar de ser consagrada nos textos constitucionais do pós-II Guerra Mundial – de pertencer à “bagagem padrão do Estado constitucional” (LOEWENSTEIN, 1976, p. 55. Tradução nossa), essa ideia antiga não mais parece adequada, especialmente se levado em conta o sistema parlamentarista, no qual o governo (o Executivo, na concepção de Montesquieu) é exercido por um Gabinete ligado ao Parlamento (o Legislativo).

Quando Montesquieu propôs a “separação dos poderes”, a partir de uma formulação de Locke (2001, p. 98-100), tinha em mente impedir a concentração do poder do Estado – nos termos em que Burdeau (2005, p. 55-56) entende Estado – nas mãos de uma única pessoa ou um único órgão, de forma que ameaçasse a liberdade individual do cidadão, tão cara ao pensamento liberal inerente à Revolução Francesa, conforme Mariotti (1999, p. 68) e Loewenstein (1976, p. 55) chamam a atenção, e ao Iluminismo.² Segundo Loewenstein (1976, p. 56-57) e Menezes (1984, p. 246), a mesma ideia já vinha de Aristóteles, que distinguiu três segmentos nas funções estatais: as deliberações de interesse comum, a organização dos cargos públicos e a função judicial.³

Modernamente, fala-se em separação de funções estatais, para distribuição e controle do exercício do poder político, conforme Loewenstein:

¹ As aspas são propositalmente, para chamar a atenção quanto à atual inadequação de ambos os termos.

² Dallari (2012) acentua essa preocupação ao anotar que o Barão, adotando orientação consagrada pelo liberalismo, não deu ao Estado qualquer atribuição interna que não fosse o poder de julgar e punir aqueles que não cumprissem as leis emanadas do Legislativo.

³ Essa proposição é verificável em A. Guerra (2007), quando trata da Constituição de Atenas.

O que na realidade significa a assim chamada “separação de poderes”, não é, nem mais nem menos, que o reconhecimento de que por uma parte o Estado tem que cumprir determinadas funções – o problema técnico da divisão do trabalho – e que, por outra, os destinatários saem beneficiados se essas funções são realizadas por diferentes órgãos: a liberdade é o *telos* ideológico da teoria da separação dos poderes. A separação dos poderes não é senão a forma clássica de expressar a necessidade de distribuir e controlar respectivamente o exercício do poder político. O que correntemente, ainda que erroneamente, se sói designar como a separação dos *poderes* estatais, é em realidade a distribuição de determinadas *funções* estatais a diferentes órgãos do Estado. O conceito de “poderes”, em que pese profundamente enraizado, deve ser entendido neste contexto de uma maneira meramente figurativa. (...) (LOEWENSTEIN, 1976, p. 55-56. Tradução nossa, grifos do autor).⁴

Assim, a “separação dos poderes” pode ser entendida como distinção das funções do Estado – indivisível por natureza – em legislativa, administrativa/executiva e jurisdicional, conforme Ferreira Filho (2008, p. 161-162). Silva (2012, p. 45, e 2015, p. 110), em sentido um pouco diferente, entende que “a *divisão de poderes* consiste em confiar cada uma das funções governamentais (executiva, legislativa e jurisdicional) a órgãos diferentes” (grifo no original), que adotam os nomes dessas funções, fundamentando-se em dois elementos: a especialização funcional (cada órgão se especializando no exercício de uma função) e independência orgânica (ausência de subordinação entre os órgãos).

Costa (2012, p. 144) ainda agrega um terceiro elemento: “o sistema de freios e contrapesos, que faz com que cada Poder Político fiscalize o outro e tenha funções diversas de sua especialização funcional”.

Já Canotilho (2003, p. 250) ensina que o princípio da separação dos poderes tem dois “sentidos” (ou princípios) complementares: um negativo, que traduz a separação como “‘divisão’, ‘controle’ e ‘limite’ de poder”; e um positivo, correspondendo à “constitucionalização, ordenação e organização do poder do Estado tendente a decisões funcionalmente eficazes e materialmente justas”.

O primeiro sentido corresponde à ideia de divisão de poderes, o qual, como forma e meio de limitar o poder, assegura uma “*medida jurídica*” (CANOTILHO, 2003, p. 250. Grifo do autor) ao poder do Estado, servindo para “garantir a esfera jurídico-subjectiva dos indivíduos” (p. 250) e evitar concentração de poder. Nesse sentido, portanto, podemos identificar a raiz do princípio, a principal preocupação de Montesquieu (1997) ao formulá-lo: proteger o indivíduo cidadão contra o abuso do Estado e impedir a concentração de seu poder em um único ente ou uma única pessoa.

O segundo sentido asseguraria justa e adequada ordenação das funções do Estado, intervindo como “esquema racional” (CANOTILHO, 2003, p. 250) de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos de soberania. Significaria a separação de poderes, neste sentido, *responsabilidade pelo exercício de um poder*. Como diz o Mestre português (2003, p. 251):

(...) Através da criação de uma estrutura constitucional com funções, competências e legitimação de órgãos, claramente fixada, obtém-se um controlo recíproco de poder (*checks and balances*) e uma *organização jurídica* dos limites dos órgãos do poder. (Grifos do autor).

Mas Canotilho ressalva que essa ordenação funcional separada deve ser entendida como “(...) *ordenação controlante-cooperante de funções*” (2003, p. 251. Grifos nossos), não conduzindo,

⁴ Lo que em realidade significa la así llamada “separación de poderes”, no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene de cumplir determinadas funciones – el problema técnico de la División del trabajo – y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que correntemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado. El concepto de “poderes”, pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido em este contexto de una manera meramente figurativa.

rigidamente, a balanço de poderes ou limitação recíproca desses, “(...) nem postula uma rigorosa distinção” (CANOTILHO, 2003, p. 251) entre funções formais e materiais, pois o importante, num Estado constitucional de direito, não é saber se os atos do legislador, do governo ou do magistrado são legislativos, executivos ou jurisdicionais, mas se podem ser feitos e se o são de forma legítima, sem afetar o que o Mestre de Coimbra chama de “núcleo essencial de funções” (CANOTILHO, 2003, p. 252). E diz, adiante, que: “A separação e interdependência não é um esquema constitucional rígido, *mas apenas um princípio organizatório fundamental*” (CANOTILHO, 2003, p. 556. Grifos nossos).

Assim, de certa maneira, Canotilho segue o raciocínio de Loewenstein: divisão de poder como forma de controle e distribuição de poder político, mediante um “complexo *sistema de corresponsabilidades e interdependências*” (CANOTILHO, 2003, p. 559. Grifo do autor). E agrega um fator: a aferição se o órgão produziu determinado ato de forma legítima.

Portanto, apesar de alguma ressalva por parte de Silva (2012, 2015), o que se entende hoje por “separação” de poderes é o exercício das funções estatais/governamentais por órgãos especializados, independentes e que se fiscalizam entre si, cuja necessidade no regime republicano é magistralmente explicada por Ataliba (2007, p. 47 a 52).

A noção de mútua fiscalização é o importante para este trabalho. E foi para chegar nessa noção que se mostrou necessário falar sobre a “separação” de poderes, pois ela é que vai embasar o controle da Administração Pública – e não apenas dos poderes estatais entre si – que se dá sob a forma de controle EXTERNO ou INTERNO, como veremos a seguir.

2 Controle na e da administração pública: contas públicas, bens públicos e controle

No item anterior, tratou-se da “separação” dos poderes do Estado, vendo-se que, atualmente, é encarada muito mais como divisão de competências e funções estatais, nos termos de Canotilho e Loewenstein. Também se viu que o constitucionalista português divide o princípio em dois “sentidos” ou princípios complementares: um negativo, que envolve controle e limitação de poder, e um positivo, envolvendo decisões eficazes e justas (e legítimas).

O primeiro aspecto – ou “sentido” – corresponde a uma ideia de divisão de poderes como forma e meio de limitar o poder, assegurando medida jurídica ao poder do Estado, garantindo a esfera jurídica-subjetiva do indivíduo e evitando a concentração de poder, indo ao encontro do preconizado por Montesquieu ao propor a doutrina da separação de poderes: a proteção do indivíduo contra o abuso do Estado. Esse aspecto é que, fundamentalmente, interessa a este trabalho: a divisão que tem por objetivo limitar e controlar o poder, de forma que um não se sobreponha a outro e que haja controle mútuo dos atos de cada um deles.

O controle entre os poderes do Estado foi defendido por Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 305, grifos nossos) quando examinaram e explicaram o princípio da separação dos poderes e os meios de pô-lo em prática:

Fica provado (...) que o axioma político que se examina não exige a separação absoluta dos três poderes; demonstrar-se-á agora que *sem uma tal ligação que dê a cada um deles o direito constitucional de fiscalizar os outros, o grau de separação, essencial à existência de um governo livre, não pode na prática ser eficazmente mantido.*

(...) é... *evidente que nenhum dos poderes deve exercer sobre o outro influência preponderante.* Como todo poder tende a estender-se, é preciso colocá-lo na impossibilidade de ultrapassar os limites que lhe são prescritos. Assim, *depois de ter separado em teoria os diferentes Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o ponto mais importante é defendê-los em prática das suas usurpações recíprocas.*

E diziam isso em razão de que várias das constituições particulares de cada uma das colônias – então em processo de independência e que viriam a formar os Estados Unidos da América – estabeleciam, a par da separação e distinção dos poderes, competências a um dos poderes que eram típicas de um dos outros ou de ambos. Essa pode ser tomada como a ideia inicial do controle do poder político estatal – freios e contrapesos – no Estado moderno e, como tal, um fundamento teórico à existência do controle sobre a Administração Pública, a qual, tradicionalmente, é ligada ao Poder Executivo, mas que existe dentro de cada um dos poderes, concomitantemente.

Porém, não é o controle político dos poderes o objeto deste trabalho, mas aquele sobre os atos da Administração Pública, mormente sobre os que geram despesa, de uma forma ou de outra. Todo Estado – inclusive as cidades-estados gregas e o Império Romano – necessita realizar despesas para sua manutenção (defesa, justiça, ordenação legal, por exemplo). E tais despesas são custeadas mediante um tesouro, suprido pela coleta de impostos, taxas, emolumentos e outras formas de tributo existentes ao longo da história ou pelo butim resultante das conquistas militares. Essas despesas e suprimentos de numerário se chamam, atualmente, despesa pública e receita pública, constituindo parte do que hoje se denomina de contas públicas.

Em determinado momento, a maior organização estatal exigiu que as contas públicas fossem controladas e fiscalizadas, de forma a evitar o desperdício ou o simples roubo. Talvez a notícia mais antiga de um corpo de fiscalização seja a referida pelo Estagirita de que existia em Atenas por volta do século V a. C., conforme A. Guerra (2007, p. 108-109): os *logistes*, auditores encarregados de fiscalizar as contas dos magistrados durante cada prytania, além de outro tipo de auditor, eleito entre os cidadãos atenienses, que fiscalizavam a gestão geral de um funcionário ao término do mandato anual deste. Atenas criou, ainda, a *euthynai*, a prestação de contas que qualquer cidadão ateniense tinha direito a pedir daqueles que exercessem um cargo público.

Atualmente, após uma longa evolução, as contas públicas são controladas de duas formas:

- 1) por controle EXTERNO: executado por órgão que não integra a estrutura do controlado ou por outro Poder (MILESKI, 2011, p. 209, e GUERRA, E., 2007, p. 261). No caso do Brasil – e na maioria dos Estados modernos – esse controle é realizado pelo Poder Legislativo,⁵ diretamente ou com auxílio de um órgão técnico que se estrutura sob forma colegiada – Tribunal ou Conselho de Contas⁶ – ou singular – normalmente, Controladoria ou Auditoria Geral; e
- 2) por controle INTERNO: o órgão controlador integra a estrutura do controlado (MILESKI, 2011, p. 188, e GUERRA, E., 2007, p. 262), com o controle sendo efetuado pela direção e servidores do órgão ou Poder (INTOSAI, 2007, p. 19). Não é exatamente o autocontrole a que se refere Gasparini (2012, p. 1039), pois, segundo Fernandes (2016, p. 60), esse é “prerrogativa, dever decorrente do princípio da eficiência” enquanto ao controle interno “associa-se a noção de estrutura própria (...), de um *sistema*” (grifo do autor). No Brasil, por determinação constitucional (art. 74 da CRFB), os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são obrigados a manter sistemas de controle interno de forma integrada.

E nem se fale que o controle, por ser sobre contas, não se estenda aos bens públicos amplamente considerados. Conforme a lição de Ataliba (2007, p. 78), os dinheiros públicos não deixam de ser controlados pelo fato de se tornarem bens públicos, pois “O Texto Máximo pressupõe um conceito lato de *bem público* [fornecendo] úteis e seguros padrões de exegese para compreensão do exato conceito de *bens* e seu regime jurídico” (grifos do autor). Ou seja, não só a expressão monetária é objeto de controle, mas o conjunto total de bens do Estado

⁵ Talvez porque seja, no entendimento de Locke (2011, p. 70), o “poder... supremo, de uma comunidade civil”. V., também: p. 73 e 77. Também o Poder Judiciário exerce uma parcela de controle externo sobre a Administração Pública (v. FIGUEIREDO, 1991, p. 41-47), embora, no Brasil, tal controle não ataque, normalmente, o mérito do ato administrativo. São exemplos de instrumentos de controle externo pelo Judiciário sobre a Administração Pública, a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo.

⁶ Ex.: Alemanha, Itália, Espanha, Portugal, Bélgica, França, Áustria, entre outros. Na Comunidade Europeia, no Japão, na Finlândia e no Reino Unido, embora adotem a forma colegial, os órgãos de controle externo não têm poderes jurisdicionais (FERNANDES, 2016, p. 157).

colocados sob a responsabilidade da Administração – e mesmo de pessoas privadas, nos termos do parágrafo único do art. 70 da CRFB –, está sujeito e é objeto de controle.

Ainda, de sinalar que os dois tipos de controle têm – normalmente, embora não preponderantemente – momentos e objetivos distintos. O controle externo é, principalmente, posterior e corretivo, ou seja, ocorre, habitualmente, depois do ato realizado, para confirmá-lo, corrigi-lo ou desfazê-lo (GUERRA, E., 2007, p. 97). Já o interno é, sobretudo, prévio (antecede a prática do ato) ou concomitante (ocorre ao mesmo tempo da produção do ato) e preventivo, ou seja, visa evitar a irregularidade do ato, saneando-o antes que ocorra qualquer irregularidade, de forma a evitá-la (GUERRA, E., 2007, p. 96-97).

Este trabalho se debruçará sobre o CONTROLE INTERNO, o qual, como se verá, tem origem recente na Administração Pública brasileira, pelo menos nos moldes em que hoje se entende um verdadeiro controle interno. E o foco especial se dará sobre o CONTROLE INTERNO MUNICIPAL, especialmente aquele do Legislativo municipal, conforme determina o art. 31 da CRFB de 1988.

3 A integração do sistema de controle interno

Essa é uma questão controversa, pois a CRFB não diz como se dará essa integração: se entre os órgãos de controle interno em cada Poder (integração vertical), ou dos órgãos de controle interno dos Poderes entre si (integração horizontal).

No primeiro caso, cada Poder, o Ministério Público, os Tribunais de Contas e a Defensoria Pública manteriam sistemas de controle interno integrados num órgão central próprio e independente, um não interferindo no outro. É a posição de Evandro Guerra (2007, p. 259-260), forte no art. 2º da CRFB e no princípio da independência dos poderes. Além disso – ou talvez por isso –, entende que “ao ser apartado de cada um dos Poderes, deixaria [o controle] de ser interno, criando-se uma nova figura, eivada de inconstitucionalidade, de controle externo” (GUERRA, E., 2007, p. 260). Apesar desse entendimento, o doutrinador ressalva o caso da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), no Rio Grande do Sul.

Na segunda hipótese, os sistemas de controle interno de cada Poder e dos órgãos constitucionais autônomos (MP, DP, TCs) se integrariam, uniformizando regras e ações, como acontece no Rio Grande do Sul com a CAGE. Essa é a posição de muitos doutrinadores, como Mileski (2011, p. 204-205) e Reis e Machado Júnior (2012, p. 143), chegando esses últimos a defender que a coordenação do sistema seja do Poder Executivo.

Portanto, além do controle exercido pelos Tribunais de Contas, a Administração Pública brasileira é obrigada a submeter-se ao controle interno, organizado de forma sistêmica e integrada. E esse controle não é meramente auditoria interna, mas “especialização do controle administrativo ou executivo, poder de fiscalização e controle exercido pela própria Administração Pública sobre seus atos, decorrentes do Poder de autotutela” (GUERRA, E., 2007, p. 262),⁷ sendo a auditoria um dos elementos desse controle, assim como a contabilidade.

Segundo, ainda, Mileski (2011, p. 172),

É a forma que a Administração possui para verificar a regularidade e a legalidade de seus próprios atos, no sentido de se ater aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, em que se inclui, inclusive, avaliação envolvendo a conveniência administrativa do ato praticado.

Assim, embora ainda seja controversa a questão da integração do sistema – se horizontal ou vertical –, o CONTROLE INTERNO é atividade necessária e imprescindível da Administração

⁷ Atentar para o que diz Fernandes (20016, p. 60) a respeito da confusão entre SISTEMA DE CONTROLE INTERNO e AUTOTUTELA/AUTOCONTROLE.

Pública, por determinação constitucional, sendo, no dizer de Chiele, “(...) em primeira instância, o responsável pelo controle do princípio constitucional da eficiência” (2008, p. 52. Grifos do autor).

4 O controle interno nos municípios

Viu-se que a CRFB impôs a obrigatoriedade da existência do CONTROLE INTERNO a todos os entes da Federação, organizado de forma sistêmica e integrada. E que esse controle não se resume à auditoria interna, mas essa é parte do controle interno.

Ainda, cada um dos Poderes da União tem seu órgão próprio de controle interno, unificado (Executivo e MPF) ou dividido (Legislativo e Judiciário). Mas, de qualquer forma, esses formam – ou deveriam formar – o SISTEMA DE CONTROLE INTERNO de cada um dos Poderes. A mesma situação deve-se verificar nos estados-membros, pelo princípio da simetria, salvo no Rio Grande do Sul, onde o Sistema de Controle Interno é uno e integrado na CAGE, conforme reza o art. 76 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (CERS) (MIRAGEM, ZIMMER JÚNIOR, 2010, p. 386-387).

A situação dos municípios é um tanto particular, como se verá, pois o art. 31 da CRFB deu competência ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo municipal para realizar o controle interno do Poder Legislativo municipal. Nos municípios, a CRFB estipulou uma estrutura diferente: o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo fiscalizaria o *município*, conforme os termos de lei de cada um desses entes. Ou seja, divergiu do art. 74, que prescreve um sistema de controle interno para cada um dos Poderes, embora sistêmico e integrado. E essa divergência teria sido proposital ou um “cochilo” do Constituinte originário? E por que, em qualquer caso?

Essas são as perguntas que se quer responder – ou, pelo menos, tentar – a partir de agora. Esse é o fulcro deste artigo, agregado a mais um: a formulação do art. 31 da CRFB é inconstitucional, frente ao art. 2º da própria *Lex Magna*?

5 O controle interno nos municípios antes da CRFB de 1988

Como já visto antes, o controle interno foi introduzido nos municípios a partir da EC nº 1/69 à CRFB de 1967,⁸ com a nova redação dada ao art. 16. Apenas para se ver a modificação introduzida, transcreve-se o artigo com a redação original da CRFB de 1967 e com a da EC nº 1 de 1969:

CRFB de 1967 (redação original. CAVALCANTI, BRITO, BALEEIRO, 2001, p. 100):

Art. 16 - A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

- a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;
- b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

- a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;

⁸ Apenas como notícia histórica: o Primeiro Livro das Ordenações Filipinas, nos itens 2 e 3 do Título LXVI (PORTUGAL, 2004, p. 144-145) traz o que se pode entender por um início de controle da administração municipal, estabelecendo que os Vereadores, “tanto que começarem a servir” deveriam “saber, ver e requerer todos os bens do Concelho”, como era seu aproveitamento, devendo mandar aproveitar e consertar os mal aproveitados (item 2). Ainda, os Vereadores deveriam tomar “conta aos Procuradores e Thesoureiros do Concelho, que foram no ano passado” e em anos anteriores, se essas contas não haviam sido tomadas, executando os devedores em seus bens, com prazo de dois meses para fazê-lo, sob pena de pagarem o mesmo valor se não o fizessem (item 3).

b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo.

§ 2º - Somente terão remuneração os Vereadores das Capitais e dos Municípios de população superior a cem mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar.

§ 3º - A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, só podendo ocorrer:

- a) quando se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;
- b) se deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, dívida fundada;
- c) quando a Administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual.

§ 4º - Os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

§ 5º - O número de Vereadores será, no máximo, de vinte e um, guardando-se proporcionalidade com o eleitorado do Município.

EC nº 1 de 1969 (redação original. COSTA PORTO, 1999, p. 22):

Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência.

§ 2º Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual mencionado no § 1º, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente.

§ 3º Somente poderão instituir Tribunais de Contas os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos.

Assim, vê-se que controle interno municipal só passou a existir bem depois da publicação de Emenda Constitucional outorgada por uma Junta Militar, embora a redação original proposta pela Comissão de Notáveis,⁹ ou “comissão de alto nível” designada pelo então presidente Costa e Silva para a reforma da Constituição de 1967, não tenha sido alterada (VIEIRA, 2002).

Portanto, não é de admirar que o controle interno das Administrações dos municípios – no Executivo e no Legislativo – ficasse a cargo de órgão do Poder Executivo, mormente considerando que parte dos municípios brasileiros – incluídas as capitais dos estados – era governada por prefeitos nomeados pelo governador do estado e que uma das causas determinantes de intervenção no município era a prática de “atos subversivos” na Administração municipal. Tem-se aqui uma ideia da hipertrofia do Poder Executivo durante o Governo Militar, ao arripio do que dizia o *caput* do art. 6º. da Constituição emendada: “São Podêres da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (COSTA PORTO, 1999, p. 17).¹⁰

Até mesmo Pontes de Miranda (1970), em seus Comentários à CRFB de 1967 com a EC nº 1/69 fez somente uma parca referência ao então recém-instituído sistema de controle interno na Administração municipal: “O art. 16, com os §§ 1º, 2º e 3º, tratou da fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios. O controle interno é pelo próprio Poder Executivo municipal” (PONTES DE MIRANDA, 1970, p. 353). E nada mais. Um dos maiores gigantes do mundo jurídico brasileiro nada comentou acerca da novidade que poderia – e deveria – modificar a Administração Pública municipal. E que, à primeira vista, afrontava a independência e a harmonia entre os Poderes estabelecidas na própria Emenda. Dedicou-se muito mais o Mestre – três parágrafos – ao controle externo e às incumbências do Tribunal de Contas em relação às contas do prefeito municipal.

⁹ Compunham a Comissão de Alto Nível (VIEIRA, 2002, p. 87): Pedro Aleixo, Vice-Presidente da República; Luís Antonio da Gama e Silva, Ministro da Justiça; Hélio Beltrão, Ministro do Planejamento; Temístocles Brandão Cavalcanti, Ministro do STF; Rondon Pacheco, Chefe da Casa Civil da Presidência da República; Miguel Reale e Carlos Medeiros da Silva, juristas. Essa Comissão teria sido indicada entre 21-03 e 22-04-69, conforme várias notas publicadas na Coluna do Castelo do *Jornal do Brasil* (VIEIRA, 2002, p. 48).

¹⁰ Acredita-se que nesse ponto já se tenha uma primeira pista para a atual formatação do controle interno nos municípios, embora seja uma pista tênue, é bem verdade.

Já em Vieira (2002), nota-se que a preocupação dos que propuseram a emenda à Constituição de 1967 e que veio a ser conhecida como Emenda Constitucional nº 1/1969 era centrada – quanto ao controle municipal – muito mais nas competências dos Tribunais de Contas e na preocupação em não possibilitar aos municípios que “inchassem” suas organizações administrativas. Vê-se que as discussões se centraram na possibilidade de os municípios terem ou não Tribunais de Contas e no controle EXTERNO das contas municipais. Pouco se falou sobre o controle INTERNO nas reuniões do presidente Arthur da Costa e Silva com a sua “comissão de alto nível” (VIEIRA, 2002, p. 108).

6 O controle interno municipal no anteprojeto Afonso Arinos, na Constituinte de 1987-1988 e na CRFB de 1988

A mesma situação da EC nº 1/69 se vê nos anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (BRASIL, 2012a). Consultados os anais da Subcomissão dos Municípios e Regiões (BRASIL, 2012b), apenas na página 92 daqueles documentos consta uma rápida menção a controle interno municipal, mas ligada a uma proposta de flexibilização das regras contábeis para os pequenos municípios, para facilitar sua administração. Portanto, novamente, nada foi tratado nessa subcomissão acerca de controle interno municipal, embora se entenda que aquele era o fórum oportuno. Sequer nos anais das Comissões de Sistematização (BRASIL, 2012c) ou de Redação (BRASIL, 2012d) há qualquer menção ao assunto.

No anteprojeto Afonso Arinos (BRASIL, 1986) – também conhecido como anteprojeto da Comissão de Notáveis –, o sistema de controle interno dos municípios foi estabelecido no art. 121, com praticamente a mesma redação do texto constitucional anterior.

O texto finalmente promulgado em 05-10-88 pouco se diferencia da redação da Constituição anterior e do anteprojeto Afonso Arinos. Mas a diferença que trouxe foi importante. Para comparação, transcrevem-se os três:

EC nº 1/69 à CRFB de 1967 (COSTA PORTO, 1999: p. 23):

Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

Anteprojeto Afonso Arinos (BRASIL, 1986, p. 17):

Art. 121 – A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Executivo Municipal, na forma da lei.

CRFB 1988 (TÁCITO, 1999, p. 89):

Art. 31 – A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Veja-se que a fiscalização, tanto do controle interno, quanto do externo, deixou de ser apenas financeira e orçamentária para, adequando-se ao que dispôs, mais adiante, o *caput* do art. 70, abrangar os controles contábil e patrimonial e a própria gestão administrativa em largo espectro (fiscalização operacional):

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 (TÁCITO, 1999, p. 118. Grifos nossos).

Assim, o controle interno deveria ocupar-se não mais apenas de receita, despesa e orçamento, mas de, praticamente, toda a atividade da Administração Pública. Aumentou o escopo do controle, aumentou sua importância no contexto da Administração Pública. Como, acertadamente,

dizem Reis e Machado Júnior (2012, p. 147), o sistema de controle interno não pode ser focado unicamente sob o ângulo da Contabilidade, embora as informações que essa propicia sejam importantes para a tomada de decisões, mas também contemplar aspectos organizacionais/administrativos, onde se inserem os processos decisórios.

Contudo, apesar de dar maior amplitude ao controle interno no âmbito municipal, o texto constitucional deixou aos municípios a competência para organizarem seus sistemas mediante lei local, embora não definisse qual. Evandro Guerra (2007, p. 258) entende que a matéria deveria ser regulada na Lei Orgânica do Município (LOM), por se tratar de fiscalização, atividade típica de Estado.¹¹

Porém, apesar da determinação constitucional obrigando a instituição de sistemas de controle interno nos municípios, pouquíssimos o fizeram. Evandro Guerra (2007, p. 268) refere dados de uma pesquisa realizada junto aos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), pela qual foi apurado que, dos 5.031 municípios com menos de 50 mil habitantes, apenas 788 (24,11%) tinham estrutura própria de controle interno devidamente implantada. Mas ressalva que, no Rio Grande do Sul, esse percentual chegava a 90%.¹²

Esse fato parece indicar a pouca – ou nenhuma – importância que os gestores municipais deram ao controle interno, ou, ao menos, o desconhecimento de como ele deve funcionar. Ou, como diz Fernandes (2008, p. 627), pela mera repetição de normas de outros entes:

“Todavia, apesar da competência deferida pela Carta Magna [de editar suas próprias leis orgânicas municipais], a maioria das municipalidades optou por repetir as normas presentes na Constituição Federal e do Estado, mitigando, em parte, o benefício alcançado.

Agregado a isso, tem-se a desconfiança dos prefeitos municipais quanto a criar um sistema de controle interno que possa contestar ou impedir seus atos, como um censor ou como um opositor encastelado na Administração. Chiele (2008, p. 49), no seu trabalho dirigido aos prefeitos municipais gaúchos, busca exorcizar esse “fantasma” que prejudica a implantação de sistemas de controle interno nos municípios:

“O Controle Interno não é um censor do Prefeito, mas um auxiliar da Administração, na medida em que deve atuar na avaliação e no cumprimento das metas previstas no plano plurianual, na execução dos programas locais e no desenvolvimento do orçamento municipal. Também não possui poderes superiores e incontroláveis, bem como não pode interferir na discricionariedade e no comando gerencial do Administrador.

Falando especificamente sobre o Rio Grande do Sul, no TCE/RS, desde 1992 (RIO GRANDE DO SUL, 1992), o funcionamento deficiente do Sistema de Controle Interno do Município é fundamento para emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas do exercício e, a partir do exercício de 2001, após a promulgação da LRF, a fiscalização passou a ser mais rigorosa

¹¹ Com todo o respeito à posição do doutrinador, entende-se tal proposta um tanto exagerada, pois nem mesmo a CRFB regula a matéria para a União, salvo para dar as diretrizes gerais. Portanto, sugerir que a LOM trate o assunto com uma amplitude maior do que a *Lex Major* parece excesso de zelo. E também não caberia conferi-lo às Procuradorias-Gerais dos municípios, como pretendeu Martonio Mont'Alverne Barreto Lima (*in* CANOTILHO *et al.*, 2013, p. 788), pois o controle interno transcende o controle de legalidade dos atos administrativos – competência que, sem dúvida, é das Procuradorias. O espírito da CRFB é de que haja, se não um órgão específico de controle interno próprio, um sistema que atue no controle, que envolva fiscalização financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional da Administração Pública sob os aspectos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, transparência e legitimidade. Não se trata de controle jurídico e legal, apenas, mas de um universo que extravasa as competências das Procuradorias, embora essas possam – e devam! – fazer parte do sistema de controle interno, sem, no entanto, dirigi-lo ou controlá-lo. *Data venia* a opinião do doutrinador, o art. 31 da CRFB não comete às Procuradorias-Gerais municipais as competências para o exercício do controle interno, nem por interpretação do dispositivo. O que parece é que o doutrinador confundiu controle interno com controle de legalidade.

¹² Larratêa (2008) fez um bom trabalho de pesquisa sobre essa questão, abrangendo os municípios do Rio Grande do Sul. Santos (2008) afirma que todos os municípios gaúchos, mesmo que de forma precária, têm sistema de controle interno criado por lei.

quanto à existência e funcionamento dos sistemas de controles internos nos municípios gaúchos, cuja falta tornou-se ponto obrigatório de verificação nas auditorias *in loco*.

7 O controle interno no legislativo municipal

No capítulo anterior, tratou-se do sistema de controle interno dos municípios, como surgiu na EC nº 1/69, como foi tratado no anteprojeto Afonso Arinos e na CRFB de 1988 e como esses documentos o formataram. Vê-se que, salvo a ampliação do escopo da fiscalização pelo controle interno, pouca diferença há entre os formatos propostos nos três documentos, pois todos centralizaram o controle interno municipal no Poder Executivo.

E aí se tem um dos pontos que levaram a este trabalho: há uma contradição – mesmo uma antinomia – entre o art. 31 e os arts. 2º e 74 da CRFB? É possível, frente ao princípio da separação dos poderes, que o Executivo faça o controle interno do Legislativo? O outro ponto a ser tratado é se a redação final do art. 31 foi proposital, levando em conta algum fator especial a diferenciar os municípios da situação da União e dos estados/DF, ou se foi um “cochilo” do Constituinte.

1. Art. 31 x art. 2º: inconstitucionalidade, antinomia, colisão ou nenhum deles?

Inicialmente, descarta-se a “inconstitucionalidade” do art. 31 da CRFB frente, especialmente, ao seu art. 2º, pois o STF já pronunciou ser impossível a inconstitucionalidade entre normas constitucionais originárias, dado que essas retiram sua validade diretamente do Poder Constituinte Originário (BRASIL, 2012e), especialmente em Constituições de texto rígido, refutando a teoria das normas constitucionais inconstitucionais de Otto Bachof (2009).¹³

Portanto, o assunto remete à utilização de outros instrumentos para compatibilizar-se a redação do art. 31 com o princípio posto no art. 2º da CRFB e do qual já se tratou anteriormente. E os instrumentos a se usar serão os princípios de interpretação constitucional propostos por Canotilho (2003): da unidade da constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade ou eficiência e da concordância prática ou harmonização.

Pela aplicação do primeiro princípio, as normas não podem ser interpretadas isoladamente e dispersas, “(...) mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios” (CANOTILHO, 2003, p. 1224). Assim, a aparente antinomia do art. 31 em relação ao art. 2º se resolve considerando ambos os artigos como partes de um mesmo sistema. No caso, mesmo que possa parecer um tanto forçado, esse sistema seria o do controle da Administração Pública e de seus bens amplamente considerados pretendido no *caput* e no parágrafo único do art. 70. E que, nos termos propostos pelos teóricos da “separação” de poderes já referidos anteriormente, a própria “separação” seria o caminho para a *fiscalização* das atividades administrativas de um poder por outro, mais do que controle propriamente dito.

Já pelo princípio do efeito integrador, os problemas jurídico-constitucionais devem ser resolvidos dando-se primazia a critérios que “favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política” (CANOTILHO, 2003, p. 1224). Assim, praticamente seguindo o primeiro princípio, a solução seria considerar a própria “separação” como mote a ensejar a fiscalização (mais do que o controle, como já dito) de um poder pelo outro, com base na teoria dos freios e contrapesos.

Nesses dois princípios, portanto, a fiscalização não se apresentaria como intromissão de um poder nas competências de outro, mas justamente como o exercício da competência dada

¹³ A rigor, o doutrinador alemão postulava a possibilidade de normas constitucionais inconstitucionais quando analisadas as constituições dos estados (*länder*) frente às disposições da Lei Fundamental de Bonn. Além disso, levava em consideração os termos jurídicos do Estatuto de Ocupação, onde os vencedores da II Guerra (EUA, URSS, França e Reino Unido) definiram os termos da ocupação do território do antigo III *Reich* e seu estatuto jurídico. Ou seja: a Lei Fundamental de Bonn deveria obedecer, além das determinações de seus elaboradores, aquelas estipuladas pelos Aliados. Qualquer norma da Lei Fundamental que desbordasse dessas seria “inconstitucional”.

a cada um dos poderes de “vigiar” – na falta de um termo melhor – os atos dos demais, como forma de preservar o equilíbrio entre eles e impedindo a preeminência de um sobre os outros.

É de se crer que a posição de Evandro Guerra (2007, p. 260) quando não aceita que a competência de controle interno do Legislativo municipal seja atribuída ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo possa ser entendida por uma interpretação restritiva que faz do princípio da independência e harmonia dos Poderes, sem levar em conta os dois princípios interpretativos citados. Reserva que não é de estranhar e é perfeitamente compreensível considerando que, na história republicana do Brasil, o Poder Legislativo sempre foi abafado pelo Executivo, paradigma modificado na CRFB de 1988. E talvez o mesmo fato – a tradição de preeminência do Executivo sobre os demais Poderes existente até 1988 – explique a posição de Reis e Machado Júnior sobre a integração dos sistemas de controle interno dos Poderes ser coordenada pelo Executivo.¹⁴

O princípio da máxima efetividade, ou da eficiência, ou da interpretação efetiva, segundo Canotilho (2003), impõe que a norma constitucional seja interpretada pela forma que lhe dê maior eficácia. No caso, a interpretação é no sentido de que o art. 31 é válido sob a premissa de que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo não pode, no exercício de sua atividade, por sua própria iniciativa, obstar ou impugnar atos do Poder Legislativo, nem o Poder Executivo poderá fazê-lo, pois – aí, sim – estaria esse último invadindo competência de outro Poder e vulnerando o princípio da independência dos Poderes consagrado no art. 2º da CRFB. Esse é o entendimento que Ferrari Filho (1999) espousa, embora ainda faça alguma confusão entre controle interno e auditoria interna.

Por essa interpretação, inclusive, há absoluta necessidade de que o Poder Legislativo municipal tenha ao menos um representante no órgão que operacionaliza as atividades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo. A grande dificuldade, nesse caso, é o fato de a maioria dos Legislativos municipais sequer terem quadros de pessoal próprios; no máximo, alguns poucos cargos em comissão. E diz-se servidor porque o agente político não pode fazer parte do órgão de controle interno – salvo, talvez, como seu dirigente – em virtude de tal atividade ser enquadrada como aquelas específicas de Estado, que devem ser exercidas por servidores *efetivos* (e não apenas concursados).

Finalmente, o princípio da concordância prática ou da harmonização não se divorcia dos princípios da unidade e do efeito integrador, pois, segundo o doutrinador português, “impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros[implicando] ‘ponderações’ nem sempre livres de carga política” (CANOTILHO, 2003, p. 1225). Assim, ambos os artigos – 2º e 31 – podem conviver, se considerarmos que a independência dos Poderes não é total, nem absoluta, e nem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo tem absoluta liberdade de ação dentro do Poder Legislativo municipal.

A “ponderação”, no caso, se aplica no sentido de as aspirações postas em ambos os artigos deverem atender não às necessidades e pretensões dos Poderes em si, mas aos anseios do cidadão que, ao fim e ao cabo, é o destinatário maior dos bens jurídicos tratados nos arts. 2º e 31. No primeiro, evitando uma supremacia que poderia levar ao cerceamento das liberdades e direitos individuais – como se viu na ordem constitucional anterior –; no segundo, cumprindo o desiderato que criou a própria teoria da “separação”: a da fiscalização e controle dos atos de um Poder pelo outro, os quais devem prestar contas ao cidadão.

Nesse sentido, é expressivo o que disse Santos (2008, p. 36, grifos nossos) justamente sobre o fato de o exercício do controle interno do Poder Legislativo municipal pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo não poder interferir sobre as competências e independência daquele:

¹⁴ Carrion (1997, p. 76) diz ser o nosso presidencialismo (uma deformação do regime presidencial clássico, segundo Maurice Duverger) “antes um prolongamento do que uma ruptura com o parlamentarismo imperial, constituído pelo denominado ‘poder pessoal’ do Monarca”.

O controle interno que atua sobre a fiscalização financeira e orçamentária e é praticado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas e a realização de despesas e é exercido sobre todos os agentes responsáveis por bens e valores públicos, inclusive sobre a Câmara de Vereadores, por força constitucional, é de responsabilidade do poder executivo.

Obviamente que o exercício desse controle não poderá, em hipótese nenhuma, interferir na autonomia e independência do Legislativo, sobretudo no que se refere às suas funções legislativas. O controle interno atuará, exclusivamente, nos termos da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Diferentemente do que regrou em relação aos Estados, ao Distrito Federal e à União, a Lei Maior definiu, no tocante aos Municípios, que sua fiscalização dar-se-ia, também, por meio dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, disciplinando que a este caberia estabelecer tais sistemas, mediante lei de sua iniciativa.

Do acima exposto, infere-se que *o controle dar-se-á por intermédio do Poder Executivo, instituído por intermédio de lei, e em forma de sistema, ou seja, por partes coordenadas (articuladas entre si) com vistas à consecução de objetivos bem determinados.*

De forma integrada, controle Interno, controle externo e administração buscam promover a realização do bem público, para permitir a obtenção do resultado máximo, com o mínimo de recursos, sem desvios e desperdícios.

Portanto, não se pode considerar o disposto no art. 31 da CRFB como inconstitucional – possibilidade afastada pelo próprio guardião da Constituição, o STF –, nem antinômico ou colidente com o art. 2º, porque, na realidade, o primeiro se presta justamente para garantir o que diz o segundo: a independência e a harmonia dos Poderes, afirmando que haja fiscalização – e não controle – de um sobre o outro, mas sem caráter impositivo das conclusões do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo.

2. O art. 31 em sua redação final: proposital ou “deslize” do Constituinte?

Como já dito, os Anais da Assembleia Constituinte (BRASIL, 2012a) não dão nenhuma pista se a redação final do art. 31 foi proposital por parte do Constituinte de 1988, ou se foi um “deslize”, pois os Anais são omissos quanto a isso.

O Conselheiro aposentado do TCE/RS Victor José Faccioni, Constituinte de 1988, consultado sobre o que teria levado à fórmula do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo municipal fazer o controle interno também do Poder Legislativo, diz que a proposição “Em verdade levou em consideração todos os aspectos que pudessem envolver se não o [Sistema de Controle Interno municipal] ideal, mas o possível, para abranger todos os municípios” (FACCIONI, 2011. Documento não paginado).

Ou seja, segundo o que diz o Conselheiro, a redação teria sido proposital e considerando as dificuldades estruturais dos municípios:

Os grandes, médios, pequenos e muito pequenos. Os que podiam e os que não podiam ou mesmo nem tinham, em seu quadro, nem como contratar, técnicos com suficiente qualificação (FACCIONI, 2011. Documento não paginado).

No mesmo sentido vai Ferrari Filho (1999), embora faça alguma confusão entre controle interno e auditoria interna. Aliás, a própria inexistência de referências sobre o controle interno dos municípios pode sustentar essa conclusão. Ademais, o cerne das discussões sobre o controle da Administração municipal, em sentido amplo, foi o controle EXTERNO e a possibilidade de os municípios instituírem tribunais ou conselhos de contas próprios e a flexibilização de regras da contabilidade pública para os pequenos municípios. O que permite ao menos inferir que a fórmula do controle interno municipal estabelecida na EC nº 1/69 e no anteprojeto Afonso Arinos foi aceita

pelos Constituintes, com pequena – mas significativa – alteração, sem maiores questionamentos. Inclusive quanto a uma possível colisão com o que viria a ser o art. 2º da CRFB.

Assim, das discussões acerca daquilo que se tornou a Emenda nº 1 à CRFB de 1967, depreende-se que colocar o controle interno municipal – como um todo – sob a competência do Poder Executivo nasceu de uma preocupação de evitar o “inchaço” da máquina pública municipal, na Constituinte de 1987-1988 a preocupação seria a de que todos os municípios pudessem ter um sistema de controle interno de forma integrada, nos termos prescritos pelo que viria a ser o art. 74 da novel CRFB.

Com o que se pode concluir que a redação finalmente definida para o art. 31 foi proposital, levando em conta as deficiências estruturais e de pessoal, principalmente, que a maioria dos municípios brasileiros tinha – e tem até hoje – por ocasião dos debates constituintes. E foi deixado aos intérpretes definir se tal disposição feriria ou não a independência e a harmonia dos Poderes. O que este trabalho tenta, muito inicialmente, ao menos provocar.

3. Controle Interno próprio do Poder Legislativo municipal: é possível?

A disposição do art. 31 de que a fiscalização do município, mediante controle interno, seja feita pelos Sistemas de Controle Interno do Poder Executivo não significa dizer que as Câmaras de Vereadores não possam organizar seus órgãos próprios de controle interno. Isso se vê, por exemplo, em Capão da Canoa, Ijuí e São Borja (SANTOS, 2008), só para ficarmos em alguns municípios do Rio Grande do Sul. Mas, então, surge a pergunta: isso não conflita com o art. 31? Pode-se responder com segurança: em princípio, não há conflito. O fato de o Poder Legislativo, naqueles municípios onde isso é possível, ter um órgão de controle interno próprio não conflita com a dicção do art. 31 da CRFB, até porque esse fala em SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO, não em ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO. O que leva à interpretação de que é possível que um órgão próprio de controle interno instituído pelo ou no Legislativo possa existir, desde que inserido no Sistema de Controle Interno coordenado pelo Poder Executivo.

Contudo, há conflito de entendimentos quando se trata da competência de cada órgão, tanto do órgão do Poder Executivo, quanto do órgão do Poder Legislativo, especialmente nos diversos Tribunais de Contas do país. E isso decorre da inexistência de hierarquia e/ou vinculação entre as Cortes de Contas, a qual permite – e, às vezes, impõe – entendimentos diversos entre as mesmas, inclusive entre o TCU e os demais TCs, ao contrário do que se verifica no Judiciário, cuja estrutura é verticalizada e hierarquizada.

Por exemplo, os TCEs do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina entendem pela possibilidade de o Legislativo municipal instituir seu próprio órgão de controle interno, desde que integrado ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo. Essa linha de entendimento foi perfilhada por Ferrari Filho (1999, p. 87, grifos nossos), como se vê, embora com a ressalva da aparente confusão entre controle e auditoria:

Já nos Municípios de grande porte, é possível ao Poder Legislativo instituir órgão próprio para exercer as funções de contabilidade e orçamento, ficando reservada, no entanto, a supervisão técnica ao órgão central do Poder Executivo, a quem cabe inclusive a consolidação das contas municipais. Esta possibilidade nos parece menor, na prática, quanto à auditoria, pois a sua instituição na estrutura do Legislativo só se justificaria nos Municípios muito grandes, em que o Poder Legiferante tenha uma grande estrutura administrativa. Em todo caso, repetimos, qualquer que seja a opção organizacional, a supervisão técnica (principalmente quanto aos aspectos contábeis) caberá sempre ao órgão do Poder Executivo. Somente assim podemos entender aplicável o artigo 31 da Carta Federal. Só uma interpretação extremamente restritiva pode impedir o choque com o princípio da separação dos poderes.

Por esse entendimento, nada obsta que a Câmara de Vereadores crie seu próprio órgão de controle interno, mas esse deverá estar integrado ao Sistema de Controle Interno do Poder

Executivo, que coordenará e gerenciará as atividades de controle interno do município como um todo sob o aspecto técnico. Aliás, o TCE/RS entende que a manifestação da autoridade responsável pelo controle interno exigida no parágrafo único do art. 54 e o sistema de controle interno referido no *caput* do art. 59 da LRF (BRASIL, 2011, documento não paginado)¹⁵ se destinam ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo municipal, embora nada impeça que a autoridade do Controle Interno do Legislativo, onde houver, possa assinar em conjunto com a do Executivo.

Já nos TCs do Estado e do Município do Rio de Janeiro, o entendimento é diferente, conforme se pode entender de Teshima & Ribeiro (2009). Com base no art. 221 do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro (Lei nº 207/80, daquele Município) e no art. 54 da LRF (BRASIL, 2011, documento não paginado), ambas as Cortes entendem que o Poder Legislativo pode – e deve – ter um Sistema de Controle Interno próprio e apartado do Executivo municipal. O único senão é que a norma municipal é anterior à CRFB de 1988 – e, portanto, provavelmente inconstitucional – e desconsidera totalmente o art. 31 da atual CRFB. O mesmo entendimento, com poucas diferenças, se encontra nos TCEs de Minas Gerais e de São Paulo, ambos com base unicamente no que diz o art. 74 da CRFB, sem levar em conta o disposto no art. 31 (SANTOS, 2008).

Data venia a autoridade daqueles que advogam tais posicionamentos, entende-se que os mesmos desbordam daquilo que prevê o art. 31 da CRFB, especialmente na questão da INTEGRAÇÃO do sistema – frise-se: integração, não subordinação – no Poder Executivo. Ademais, o art. 74 da CRFB¹⁶ é dirigido, em princípio, à União, sendo aplicável, por força do art. 75,¹⁷ aos demais entes – estados, Distrito Federal e municípios – naquilo que couber, ou seja, naquilo que for possível, naquilo em que a própria CRFB não haja disposto de forma diferente.

Além disso, a integração não pressupõe subordinação do órgão do Legislativo ao Executivo, mas que a coordenação do sistema seja realizada por esse último, de forma que as atividades de controle interno em ambos os Poderes sejam realizadas de forma integrada e sob idênticas diretrizes e procedimentos, definidas pelo órgão coordenador do sistema. O qual, necessariamente, deve contar com, ao menos, um representante do Poder Legislativo, sob pena de, aí sim, caracterizar-se indevida interferência de um sobre outro. E, nessa linha, não há como acolher o já referido entendimento de Reis e Machado Júnior de que a coordenação do sistema esteja a cargo somente do Executivo, pois essa dá azo a uma preponderância não pretendida pela CRFB e contrária aos termos do seu art. 2º.

Portanto, vê-se que, também nesse caso, foi deixado ao intérprete dar solução ao problema, pois a atual CRFB não é nada explícita sobre o tema. Muito pelo contrário, lança alguma confusão, que recai, como visto, não só sobre os Tribunais de Contas, mas também sobre os doutrinadores, como se vê ao comparar entendimentos trazidos neste trabalho.

¹⁵ “Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:
(...)”

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.
(...)”

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:”

¹⁶ “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:” (TÁCITO, 1999, p. 121).

¹⁷ “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios” (TÁCITO, 1999, p. 122).

Conclusão

Este trabalho buscou tratar de um assunto pouco abordado na doutrina do Direito Constitucional – especialmente –, do Direito Financeiro e do Direito Administrativo: o controle interno do Poder Legislativo dos municípios. E fez isso por um ângulo também pouco referido por aqueles doutrinadores que se debruçam sobre o tema: se a proposição do art. 31 da CRFB de 1988 – o controle interno do Poder Legislativo municipal está a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo – conflita com o princípio da independência e harmonia dos Poderes inscrito no art. 2º da mesma CRFB.

Analisou-se uma aparente antinomia/colisão do art. 31 com o art. 2º com a aplicação de princípios de interpretação constitucional propostos por Canotilho (2003), a saber: da unidade da constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade ou da eficiência, e da concordância prática ou da harmonização. E isso se fez em face de que essa aparente antinomia/colisão não se tratava de inconstitucionalidade do art. 31, pois, segundo o STF (BRASIL, 2012e), não pode haver inconstitucionalidade em norma constitucional originária, afastando tese de Bachof (2009).

Num primeiro momento, vê-se não ser possível interpretar isoladamente as normas constitucionais; elas devem ser encaradas como preceitos integrados de um sistema, como diz Canotilho (2003). E pela aplicação do princípio da unidade da Constituição, ambos os artigos – 2º e 31 –, aparentemente antinômicos, fazem parte do sistema de fiscalização ampla da Administração Pública e de seus bens e atividades, conforme pretende o art. 70 da CRFB vigente. E tal sistema se inseriria no que quer a própria “separação” dos Poderes, nos termos em que a conceituam os modernos doutrinadores.

Num momento seguinte, a aplicação do princípio do efeito integrador, praticamente uma consequência do primeiro princípio, leva à conclusão de que a própria “separação” dos Poderes permite a redação do art. 31 para ensejar a fiscalização de um Poder sobre o outro, com base na teoria dos freios e contrapesos. Assim, a fiscalização municipal nos termos erigidos no art. 31 não seria uma intromissão nas competências de outro Poder, mas exercício da competência de cada Poder de “vigiar” os outros, a fim de preservar o equilíbrio entre eles e impedindo que um se sobreponha aos demais.

E finalmente, pela aplicação do princípio da concordância prática ou da harmonização, também se conclui não haver qualquer atrito entre os arts. 2º e 31, pois ambos devem ser interpretados no sentido de coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito – independência e harmonia dos Poderes e fiscalização da Administração Municipal – a fim de que não haja sacrifício total de um em favor do outro. Ou seja, devem os dois artigos ser interpretados como coordenados, levando em conta que a independência dos Poderes não é absoluta, nem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo municipal tem absoluta liberdade de ação dentro do Legislativo.

Ainda, esse princípio pode levar em conta ponderações, que, no caso em tela, se traduzem no fato de que a independência dos Poderes e a fiscalização da Administração devem atender aos anseios e exigências do cidadão – destinatário final desses bens jurídicos –, não dos Poderes em si. E essa conclusão está alicerçada, inclusive, em posicionamento doutrinário.

Assim, pode-se concluir que a redação do art. 31 não colide, absolutamente, com a do art. 2º. Antes, a primeira completa a segunda, se inserindo perfeitamente no espírito da teoria dos freios e contrapesos, e indo além da preocupação de “dividir” o poder do Estado para proteger as liberdades individuais do cidadão dos abusos daquele, como pretendiam Locke e Montesquieu, para colocar o Estado sob o controle do cidadão.

Finalmente, chega-se à parte em que se busca responder à segunda questão: a redação do art. 31 foi proposital ou foi “deslize” do Constituinte de 1987-1988?

Socorrendo-se de ao menos um dos Constituintes de 1987-1988 e de doutrina, viu-se que a resposta deve ser pela redação proposital, em face da parca e deficiente estrutura administrativa

da maioria dos municípios brasileiros. E a questão de uma possível antinomia entre a redação final do art. 31 e o princípio da independência dos Poderes teria sido deixada para os intérpretes e doutrinadores.

Depois, foi necessário responder a uma questão que surgiu durante o caminho palmilhado por esta pesquisa: se o controle interno do Poder Legislativo municipal é feito pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, é impossível ou não ao primeiro instituir um órgão próprio de controle interno? A conclusão é pela possibilidade, sem qualquer dúvida: o Poder Legislativo pode criar seu órgão próprio de controle interno. A incerteza seria quanto a esse órgão ser integrado ao/estar sob a coordenação do órgão do Executivo, ou se seria realmente independente. E aqui a resposta não é tão firme.

Os TCEs de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo e o TC do Município do Rio de Janeiro seguem a linha do órgão independente do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, com base unicamente no art. 74 da CRFB de 1988, o qual determina que cada Poder deva ter seu sistema de controle interno próprio, sob pena de infringência ao princípio da independência dos Poderes. Na mesma linha de entendimento, portanto, de E. Guerra (2007).

Os TCEs de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul seguem linha diversa: apesar de admitirem a existência de um órgão próprio de controle interno para o Legislativo municipal – e frise-se: ÓRGÃO –, esse deveria estar integrado ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, que o coordenaria e daria as diretrizes, interpretando em conjunto os arts. 31 e 74 da CRFB. É essa linha que seguem Ferrari Filho (1999) e Reis e Machado Júnior (2012), embora esses últimos pareçam dar preponderância ao controle do Executivo.

O entendimento que espousa este trabalho é pela segunda linha: mesmo sendo possível a criação de um ÓRGÃO de controle interno no Poder Legislativo municipal, esse deve estar integrado ao sistema de Controle Interno do Poder Executivo, o que não implica subordinação do primeiro ao segundo, mas a coordenação desse sobre as atividades de controle interno do município, nos termos preconizados pelo art. 31 da CRFB. Essa coordenação pressupõe que ambos os órgãos trabalhem em conjunto, obedecendo a idênticos diretrizes e planejamento.

E, para finalizar, oportuno trazer a lição de Naves Filho (2011, p. 77, 78 e 83):

Ora, subsidiar tecnicamente o gestor na tomada de decisões não torna o técnico que o faz também gestor, especialmente quando as manifestações técnicas não ostentam caráter vinculante.

(...)

O controle interno existe para auxiliar os bons gestores. Percebendo o controlador que o gestor está prestes a cometer ato que atente contra o patrimônio público e a probidade administrativa, seria atitude irresponsável simplesmente esperar que o erro seja cometido sem nenhuma atitude. (...).

(...) o controle interno existe para auxiliar o gestor, não para substituí-lo.

(...)

O controle interno é uma ferramenta importante de auxílio da gestão. Evidentemente ingerências e arbitrariedades pontuais que sejam realizadas por profissionais do controle interno devem ser punidas. Mas não deve o controle interno, em razão de condutas isoladas, ser considerado um risco à democracia e à gestão.

Abstract: The competence to carry out the internal control of the Legislative Powers of the municipalities was conferred, by Art. 31 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil to the Internal Control System of the Executive Power of the county. Some authors understand that such a rule would be in disagreement with the independence and harmony of the Powers; other authors understand that there is no contradiction, in view of what Art. 74 of the

Constitution establishes. This article aims to ascertain why the Constituent of 1987-1988 issued that in the terms finally promulgated. Through qualitative research with bibliographic review and using comparative, deductive and historical methods, attempts to verify whether the norm was promulgated in this way on purpose, or if it was just a slip of the Constituent Assembly, who did not devote enough time to the issue. Still, it tries to answer if there

is actually a conflict between Arts. 2 and 31, considering the principle of separation of powers, both in its classic and current formulation.

Keywords: Internal control; County; Legislative; Executive; Conflict; Powers

Referências

- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed., 4. t. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BACHOF, Otto. *Normas Constitucionais Inconstitucionais?* São Paulo: Almedina, 2009.
- BRASIL. Anteprojeto Constitucional, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. *Diário Oficial da União*, Brasília, Suplemento Especial ao n. 185, 26 de setembro de 1986.
- BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 27 abr. 2012a.
- BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Subcomissão dos Municípios e Regiões. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/2c%20-%20SUB.%20DOS%20MUNICÍPIOS%20E%20REGIÕES.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2012b.
- BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Comissão de Sistematização. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2012c.
- BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Comissão de Redação. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/redacao.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2012d.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 maio 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafos 1º e 2º do artigo 45 da Constituição Federal. Pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 815-3/DF*. Requerente Governador do Estado do Rio Grande do Sul e Requerido o Congresso Nacional. Relator Ministro Moreira Alves, 28 de março de 1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>. Acesso em: 23 jul. 2012e.
- BURDEAU, Georges. *O Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed., 4. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- CARRION, Eduardo Kroeff Machado. *Apontamentos de Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão, BRITO, Luiz Navarro de & BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1967*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- CHIELE, Gladimir. *O que todo Prefeito precisa saber ao iniciar o mandato*. Porto Alegre: CORAG, 2008.
- COSTA PORTO, Walter (Org.). *Constituições Brasileiras: 1969 – Emendas Constitucionais*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FACCIONI, Victor José. *Controle Interno Municipal versus Constituinte de 1988*. Mensagem recebida por hulsen@tce.rs.gov.br em 10 ago. 2011.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil*. Jurisdição e competência. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- FERNANDES, Márcio Silva. Autonomia municipal na Constituição Federal de 1988. In: ARAÚJO, José Cordeiro de et al. (Org.). *Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. v. 2, p. 621-638.
- FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. O alcance do artigo 31 da Constituição Federal e o Controle Interno nos Municípios. *Revista de Direito RJ*, v. 3, n. 5. jan./jun. 1999. Disponível em: http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1999/revdireito1999A/est_alcanceart31.pdf. Acesso em: 07 set. 2011.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: RT, 1991. Coleção *Constituição de 1988 – Primeira Leitura*, v. 10.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GUERRA, Antonio Guzmán. *Constituciones Políticas Griegas*. Aristóteles, El Viejo Oligarca, Jenofonte. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- GUERRA, Evandro Martins. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas*. 2. ed. rev. e amp. 2. t. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

- HAMILTON, Alexander, MADISON, James & JAY, John. *O Federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- INTOSAI (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores). *Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público*. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.
- LARRATÉA, Luiz Carlos Martins. *Diagnóstico da atuação das Unidades de Controle Interno no âmbito dos Municípios Gaúchos*. 2008. 99 f. Monografia (Especialização) – Curso de Gestão Pública e Controle Externo, Escola Superior de Gestão e Controle *Francisco Juruena*, Porto Alegre, 2008.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Petrópolis: Vozes. Distribuição do Clube do Livro Liberal. Disponível em: https://www.academia.edu/21171771/CLUBE_DO_LIVRO_LIBERAL_SEGUNDO_TRATADO_SOBRE_O_GOVERNO_CIVIL. Acesso em: 22 dez. 2020.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.
- MARIOTTI, Alexandre. *Teoria do Estado*. Porto Alegre: Síntese, 1999.
- MENEZES, Aderson de. *Teoria Geral do Estado*. 4. ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- MILESKI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. 2. ed. (rev., at. e aum.). Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MIRAGEM, Bruno, ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: GEN Forense, 2010.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997. T. I. (Coleção Os Pensadores).
- NAVES FILHO, Gilberto Batista. Aspectos polêmicos acerca do Controle Interno. *Revista da CGU*, Brasília, ano VI, n. 9, p. 73-83, jun. 2011.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. Com a Emenda nº 1, de 1969. 2. ed. (rev.). São Paulo: RT, 1970. t. II.
- PORTUGAL. *Ordenações Filipinas*. Código Filipino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal: recopiladas por mandado d'el-Rei D. Filipe I. Primeiro Livro. Ed. fac-similar da 14. ed., segundo a primeira, de 1603, e a nona, de Coimbra, de 1821. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004. v. 38-A, 1. t.
- REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JR., J. Teixeira. *A Lei 4.320 Comentada – E a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 34. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM / Lumen Juris, 2012.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução nº 414/1992*. Estabelece uniformização de critérios para a emissão de parecer sobre as contas do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais. Disponível em: http://www2.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:0:919337294355817:DOWNLOAD:NO::P_CD_LEG:260462. Acesso em: 23 jul. 2012.
- SANTOS, Anelise Meira dos (Org.). *CAGE 61 anos: contabilizando a História*. Porto Alegre: SINDAF, 2010.
- SANTOS, Ione Maria Carvalho dos. *O Controle Interno no Poder Legislativo Municipal*. 2008. 49 f. Monografia (Especialização) – Curso de Gestão Pública e Controle Externo, Escola Superior de Gestão e Controle *Francisco Juruena*, Porto Alegre, 2008.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras: 1988*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.
- TESHIMA, Alexandre de Azevedo, RIBEIRO, Rafael Cabral. A importância do Controle Interno na gestão das Câmaras Municipais. *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, ano XXVI, n. 40, p. 77-83, jan. 2009.
- VIEIRA, Simone Bastos (Org.). *A Constituição que não foi*. História da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Brasília: Senado Federal, 2002.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

HÜLSENDEGER, César Augusto. O controle interno do Legislativo municipal: uma exceção proposital ao princípio da separação dos Poderes? *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 11-29, jul./dez. 2020.
