

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**ELESSANDRA PEREIRA DA SILVA**

**ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DO  
ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL**

**UBERLÂNDIA-MG**

**2021**

**ELESSANDRA PEREIRA DA SILVA**

**ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DO  
ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Área de concentração: Controladoria

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo.

**UBERLÂNDIA-MG**

**2021**

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

S586 Silva, Elessandra Pereira da, 1981-  
2021 Atuação do Poder Legislativo no processo de aprovação  
do orçamento público municipal [recurso eletrônico] /  
Elessandra Pereira da Silva. - 2021.

Orientador: Ricardo Rocha de Azevedo.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de  
Uberlândia, Pós-graduação em Ciências Contábeis.  
Modo de acesso: Internet.  
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.450>  
Inclui bibliografia.  
Inclui ilustrações.

1. Contabilidade. I. Azevedo, Ricardo Rocha de, 1975-,  
(Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-  
graduação em Ciências Contábeis. III. Título.

CDU: 657

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091



## **ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO**

Programa de Pós-Graduação em:	Ciências Contábeis				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 095 - PPGCC				
Data:	26 de fevereiro de 2021	Hora de início:	09:30	Hora de encerramento:	11:32
Matrícula do Discente:	11912CCT007				
Nome do Discente:	Elessandra Pereira da Silva				
Título do Trabalho:	Atuação do Poder Legislativo no Processo de Aprovação do Orçamento Público Municipal				
Área de concentração:	Contabilidade e Controladoria				
Linha de pesquisa:	Controladoria				

Reuniu-se virtualmente, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, assim composta: Professores Doutores Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade (UFU), Cláudia Ferreira da Cruz (UFRJ), Ricardo Lopes Cardoso (FGV) e Ricardo Rocha de Azevedo (UFU), orientador da candidata.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, o Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu a discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadores, que passaram a arguir a candidata. A banca de forma unânime sugeriu a mudança do título da dissertação, de "Atuação do Poder Legislativo Municipal no Processo de Aprovação do Orçamento Público Municipal", para "Atuação do Poder Legislativo no Processo de Aprovação do Orçamento Público Municipal".

Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

### **APROVADA**

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente

ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Rocha de Azevedo, Professor(a) do Magistério Superior**, em 26/02/2021, às 12:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade, Professor(a) do Magistério Superior**, em 26/02/2021, às 12:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Ferreira da Cruz, Usuário Externo**, em 01/03/2021, às 11:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Lopes Cardoso, Usuário Externo**, em 01/03/2021, às 12:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2580902** e o código CRC **76EABD24**.

**ELESSANDRA PEREIRA DA SILVA**

**ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DO  
ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Uberlândia, 26 de fevereiro de 2021.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo (Orientador)  
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade  
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Cláudia Ferreira da Cruz  
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

---

Prof. Dr. Ricardo Lopes Cardoso  
Fundação Getúlio Vargas - FGV

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por me permitir vida e saúde para realizar este estudo;

Aos meus pais José e Helena pelo apoio e incentivo, ao meu irmão, cunhada e sobrinhos por entenderem minha ausência;

Aos meus amigos por todo encorajamento e parceria, em especial Carolina Guimarães, Élcio Garcias, Letícia Fidelis e Roberta Cunha;

Aos novos amigos Alexandre Veras, Camila Ataídes, Fabrício Santos, Kelly Jacques, Mayk Souza, Welíce Cícera e todos os demais pós-graduandos por dividir conhecimentos e experiências.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo por confiar em mim, por me motivar e orientar de forma precisa e gentil mesmo nos momentos mais críticos;

À Faculdade de Ciências Contábeis e seus integrantes pela dedicação em ofertar o que tem de melhor à comunidade;

Aos professores da banca de qualificação e defesa e todos aqueles que colaboraram com o andamento da pesquisa;

E a todos aqueles que se dedicarão a leitura deste estudo, muito obrigada!

## RESUMO

O orçamento público é elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, que tem competência para debater o conteúdo do projeto de lei orçamentária e propor ajustes via emendas. Resultados de pesquisas anteriores indicam que o projeto de lei orçamentária possui diversas imprecisões, e o cenário não vem mudando ao longo dos anos. Esta pesquisa tem por objetivo investigar quais aspectos os vereadores consideram na etapa de discussão e aprovação do orçamento público municipal. Com sustentação na Teoria Institucional Sociológica de Legitimação, a pesquisa foi realizada por meio de coleta de dados por questionário eletrônico, cujos respondentes foram os vereadores do mandato entre 2016 e 2020. Os dados foram tratados por meio de análise quantitativa quanto a abordagem do problema e descritiva quanto aos objetivos e análise qualitativa das questões abertas. Os aspectos investigados como possíveis influenciadores da atuação dos vereadores são: dificuldades no entendimento da matéria orçamentária, experiência anterior; rigidez na estrutura legal, alinhamento com o Executivo e discricionariedade do prefeito ao executar o orçamento. Concluiu-se que os vereadores buscam estar em contato com suas bases identificando o que demandam a partir de redes e mídias sociais, visitas à comunidade e, também, por meio de notícias da imprensa. As audiências públicas são desconsideradas pela maioria dos vereadores devido à ausência de populares. Embora o prazo para análise do orçamento seja considerado suficiente, os vereadores se queixam do tempo para elaborar emendas e quem é da base vota o orçamento deixando o Executivo livre para indicar os limites de alteração do orçamento e a abertura de créditos. Os vereadores também creditam importância ao bom relacionamento com o Executivo para terem executados seus projetos. No geral os vereadores se preocupam com o valor total do orçamento, buscam identificar erros de estimativa, mas não se atentam para o passivo. Todos esses aspectos contribuem para a imprecisão e as alterações sofridas pelo orçamento.

**Palavra-chave:** Orçamento público; Legislativo, Executivo; governos municipais; *pork barrel policy*; coalizão.



## ABSTRACT

The public budget is prepared by the Executive Branch and approved by the Legislative Branch, which is competent to debate the content of the budget bill and propose adjustments through amendments. Previous research results indicate that the budget bill has several inaccuracies, and the scenario has not improved over the years. This research, which aims to investigate which aspects councilors consider in the stage of discussion and approval of the municipal public budget, is supported by the Sociological Institutional Theory of Legitimation and was carried out through data collection through an electronic questionnaire. Respondents were councilors in the mandate between 2016 and 2020. Data were treated through quantitative analysis regarding the approach to the problem and descriptive regarding the objectives and with qualitative analysis of open questions. The aspects investigated as possible influencers on the performance of councilors are the following: difficulties in understanding the budgetary matter, previous experience; rigidity of the legal structure, alignment with the Executive and the mayor's discretion when executing the budget. It was concluded that councilors seek to be in contact with their bases by identifying what they demand through social networks and media, visits to the community and through press news. Public hearings are disregarded by most councilors due to the lack of popular. Although the deadline for budget analysis is considered sufficient, councilors complain about the time to prepare amendments and who is from the base votes on the budget, leaving the Executive with discretion to indicate the limits of budget alteration and the opening of credits. The councilors also believe that the good relationship with the Executive is important for having carried out their projects. In general, councilors are concerned with the total amount of the budget, seek to identify estimation errors, but do not pay attention to the liabilities. All these aspects contribute to the inaccuracy and changes identified in the budget.

**Keyword:** Public budget; Legislative, Executive; municipal governments; *pork barrel policy*; coalition.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COF – Comissão de Orçamento e Finanças  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBP – *International Budget Partnership*  
IRB – Instituto Rui Barbosa  
IEGM – Índice de Efetividade na Gestão Municipal  
I-planejamento – Índice Municipal de Planejamento  
LDO – Lei das Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
OSC - Organizações da Sociedade Civil  
PCA - Prestação de Contas Anual  
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual  
PPA – Plano Plurianual  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Ciclo <i>Public Financial Management</i> - PFM (Ciclo de Gestão de Finanças Públicas)	
.....	36

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Quadro resumo dos aspectos investigados no instrumento de pesquisa e das dimensões de estudos. ....	54
Quadro 2 Resumo das dimensões de estudo e caracterização dos respondentes.....	89

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Descritivas dos respondentes e caracterização de seus municípios .....	56
Tabela 2 – Compreensão das informações no projeto de lei do orçamento .....	59
Tabela 3 – Pontos em que o vereador entende possuir competência para propor emendas .....	61
Tabela 4 - Proposição de emendas e o relacionamento com o Poder Executivo.....	63
Tabela 5 – Pedidos de complementação de informações ao Executivo .....	65
Tabela 6 - Atuação da Comissão de Orçamento e Finanças.....	69
Tabela 7 - Meios utilizados pelos vereadores para comunicar à sociedade sua atuação .....	71
Tabela 8 - Audiências Públicas no processo orçamentário .....	72
Tabela 9 - Transparência no processo orçamentário .....	74
Tabela 10 – Percepção dos vereadores sobre a atuação do Tribunal de Contas.....	76
Tabela 11 - Percepção de relevância das informações no Projeto de Lei do Orçamento .....	77
Tabela 12 - Relevância atribuída pelos vereadores as funções de governo.....	80
Tabela 13 - Principais fontes de conhecimento dos vereadores das demandas orçamentárias da população.....	81
Tabela 14 - Cursos de Treinamentos e capacitação demandado pelos vereadores. ....	83

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1	Contextualização .....	15
1.2	Problema de pesquisa.....	21
1.3	Objetivo do estudo .....	25
1.4	Delimitação do estudo .....	25
1.5	Relevância do tema .....	26
1.6	Justificativa e contribuições do estudo .....	27
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>29</b>
2.1	Teoria Institucional Sociológica – Legitimação .....	29
2.2	Presidencialismo de Coalizão .....	32
2.3	Ciclo Orçamentário – PPA / LDO e LOA .....	35
2.4	Relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo no ciclo orçamentário .....	43
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>52</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADOS</b> .....	<b>58</b>
	<i>Compreensão das informações no projeto de lei do orçamento</i> .....	58
	<i>Atuação do vereador no processo orçamentário</i> .....	60
	<i>Influência do parecer da COF sobre o voto dos vereadores.</i> .....	67
	<i>Transparência do processo orçamentário no Legislativo</i> .....	71
	<i>Percepção dos vereadores sobre a atuação do Tribunal de Contas</i> .....	75
	<i>Percepção da importância das informações do projeto de lei do orçamento</i> .....	76
	<i>Relevância atribuída pelos vereadores às áreas de gasto</i> .....	79
	<i>Fonte de conhecimento das demandas dos eleitores.</i> .....	80
	<i>Demanda dos vereadores por cursos de capacitação</i> .....	82
	<i>Discussão dos resultados</i> .....	84
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>92</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>96</b>
	<b>APÊNDICE – INSTRUMENTO DE PESQUISA - QUESTIONÁRIO</b> .....	<b>105</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

O orçamento público é um instrumento de gestão governamental e de controle social, necessitando, portanto, ser transparente na destinação dos recursos que o estado arrecada por meio de tributos (REZENDE; CUNHA, 2014). Na maioria dos países a elaboração do orçamento é de competência do Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo examinar, aprovar e garantir que seja implantado corretamente, por meio de fiscalização (STAPENHURST, 2008). No Brasil, o orçamento público é um dos instrumentos de planejamento governamental, que engloba o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nenhum gasto deve ser executado sem a devida previsão orçamentária, pela qual devem estar contidas todas as destinações de recursos (GIACOMONI, 2017; REZENDE; CUNHA, 2014; SANCHES, 1996).

O orçamento público é elaborado utilizando princípios da contabilidade pública para que forneça aos usuários (legisladores, sociedade, beneficiários, provedores de recursos) informações úteis necessárias para sustentar a tomada de decisões e servir à prestação de contas e responsabilização (NBC TSP 2016). O orçamento, além de ser importante ferramenta de planejamento governamental, de legitimação dos gastos do governo, evidenciando a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, também é instrumento de fortalecimento da democracia (REZENDE; CUNHA, 2014). Este instrumento permite comparar o cumprimento das metas estabelecidas, no desenvolvimento de diretrizes de boas práticas, atendendo as demandas principais dos cidadãos; promove o desenvolvimento da economia e o bem-estar social visto que objetiva o equilíbrio das contas públicas (JACOBS, 2008), a estabilidade econômica, a transparência e a racionalização na alocação dos recursos (RIOS *et al.*, 2018) e o atendimento às normas legais constituídas (GIACOMONI, 2017).

De acordo com Rios *et al.* (2018) os principais papéis das legislaturas estabelecidos na Constituição Federal são: legislar, supervisionar e representar os eleitores. A supervisão se refere ao controle das atividades do Executivo em nome dos cidadãos aos quais representam, na formulação e implementação do orçamento, aprovando as alocações orçamentárias supervisionando a execução e controlando o desempenho orçamentário (RIOS *et al.*, 2018). Desta forma, embora os projetos de lei dos instrumentos de planejamento orçamentário sejam elaborados pelo Poder Executivo no Brasil, o Legislativo possui competência para modificá-lo antes da aprovação (RIOS *et al.*, 2018; LEMOS, 2005; BLÖNDAL, GORETTI, KRISTENSEN, 2003). O

Legislativo faz o controle público sobre o governo e o administrador público, agindo como um sistema de freios e contrapesos, buscando assegurar que o combinado seja cumprido (BITTENCOURT, 2009). Neste contexto, os legisladores representam a população e, através do debate parlamentar ou nas comissões orçamentárias, influenciam diretamente a formulação de políticas governamentais (BITTENCOURT, 2009; GIACOMONI, 2017).

Durante as discussões orçamentárias, os legisladores podem apresentar emendas aos instrumentos de planejamento, dentro das regras previstas na legislação específica e na Constituição Federal. Por exemplo, uma emenda que trate sobre aumento de gasto deve necessariamente dispor sobre a origem do recurso que irá suportá-lo. A Constituição não permite que o formulador da emenda aponte como fonte de recursos o aumento da receita ou a realização de empréstimos e nem que se altere a natureza inicial da despesa (GIACOMONI, 2017; LIMA; VIANA, 2015).

A participação social nas discussões orçamentárias faz parte do controle social e é fundamental para que os recursos do orçamento sejam empregados de forma a garantir o interesse da maioria, democraticamente (TURQUETTO; FABRIZIO, 2013). A participação social nos debates para a aprovação do orçamento é aberta e pública, buscando a transparência orçamentária (RIOS *et al.*, 2018), mas não atraem a atenção dos cidadãos (REZENDE; CUNHA, 2014). Em parte, a justificativa se deve à considerável fração do orçamento ter destinação vinculada estabelecida em lei. Desta forma, os recursos para setores de saúde e educação, que atraem o interesse público, já teriam garantidas fatias do orçamento (REZENDE; CUNHA, 2014). Para Silva e Dantas (2016) ocorre um distanciamento entre os cidadãos e os integrantes do Legislativo que não têm a sua função compreendida pelos cidadãos.

Outra razão para o desinteresse pelas votações orçamentárias na visão de Rezende e Cunha (2014) é a discricionariedade do executivo ao executar o orçamento. Naquilo em que os legisladores podem propor emendas, não há garantias de que tais propostas, sendo aprovadas, serão executadas (SANCHES, 1995), considerando a inexistência de legislação local sobre a execução obrigatória de emendas, como no caso do Governo Federal. Embora alguns municípios tenham adotado o orçamento impositivo, EC 86/2015 e 100/2019, segundo Pereira e Figueira (2020) também não há garantias da execução das emendas visto que o Executivo continua dispondo do poder de contingenciar o orçamento. As emendas são um mecanismo de interferência do legislativo no orçamento e as emendas apresentadas, em grande parte não entram no orçamento, que é altamente influenciado pelo Executivo (ZORZAL; CARLOS, 2017). Assim, o projeto aprovado no Legislativo pode ser vetado pelo Executivo ou deixar de ser executado por medida de contingenciamentos de despesas (GIACOMONI, 2017; REZENDE; CUNHA, 2014).



As emendas também podem ser vetadas pelo Executivo quando apresentam vícios de competência, ou seja, nos casos em que o Legislativo propõe projetos de competência do Executivo (AZEVEDO, 2016). A lei federal 4.320/64 traz diversas restrições para a atuação do Legislativo no processo de aprovação do projeto de lei orçamentária, limitando a proposição de emendas. Por exemplo, o Legislativo não pode criar leis que dentre outros motivos: a) altere despesa de custeio a menos que indique inexatidão da proposta; b) conceda recursos para início de obras cujo projeto ainda não esteja aprovado pelos órgãos competentes; c) conceda dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado; d) conceda dotação superior aos quantitativos previamente fixados para concessão de auxílios e subvenções; e) que não estejam compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Quando uma proposta de emenda orçamentária é vetada por vícios de iniciativa, uma explicação seria de que o legislador pode estar pretendendo legitimar-se frente ao seu eleitorado (AZEVEDO, 2016). Isto, porque ele apresenta diversas emendas sabendo de antemão que serão vetadas, mas aparenta frente a seus eleitores que tem postura ativa junto ao orçamento, valendo-se do argumento de Silva e Dantas (2016) de que os eleitores não compreendem a função do vereador. O veto às emendas apresentadas pelos legisladores acontece também porque os parlamentares de maior prestígio e que possuem relação com o Executivo, fazem constar no projeto enviado do Executivo ao Legislativo, seus interesses em detrimento de reivindicações de outros parlamentares (PEREIRA; MUELLER, 2002). Após a apreciação e voto da lei orçamentária pelo Legislativo ela é devolvida ao Executivo para a sanção ou veto, no caso de alterações no Legislativo. Se o Executivo vetar algum ponto o projeto retorna à Câmara para que o veto seja mantido ou derrubado pelos vereadores, sendo que o veto total do Executivo só é derrubado com a maioria absoluta do Legislativo (Desposato, 2008).

A literatura discute que o planejamento público no Brasil tem apresentado problemas. Sanches (1996) aponta a ineficácia do plano orçamentário como ordenador da despesa, ou seja, o que é executado não está de acordo como Plano Plurianual como estabelece a constituição. A elevada imprecisão do orçamento, entendida como a diferença entre os valores previstos e executados, pode ser decorrente de erros de estimativas, involuntários, justificada pela dificuldade técnica de quem elabora, por falta de incentivos ou punições àqueles que se aproximam ou se distanciam da precisão orçamentária e que não são considerados ou percebidos nos debates do plano (AZEVEDO, 2013). Desta forma, o governo perde a capacidade de se planejar.

Caracterizando a imprecisão orçamentária, pesquisa realizada entre os municípios do Estado de São Paulo, utilizando dados de 2015, constatou que somente 10% dos 644 municípios

não tinham alterações do orçamento inicial (SPEEDEN; PEREZ, 2019). Em 2016, o planejamento orçamentário dos municípios do Estado de São Paulo teve alteração entre 90% e 130% (TCE-SP/2020). O mesmo acontece no Estado de Minas Gerais em que 0,59% dos municípios (cinco entre os 853 fiscalizados) não tiveram alteração significativa no planejamento orçamentário para o ano de 2017 (TCE-MG/2020). Dados de 2018 mostram que em torno de 70% dos orçamentos municipais do Brasil são alterados posteriormente, caracterizando a imprecisão do instrumento original (IEGM/2020). Estes são indícios de que os instrumentos têm sido aprovados com baixa reflexividade e discussão pelo legislativo, dada a baixa evolução desses instrumentos de planejamento orçamentário.

Santiso (2008) analisando os países da América Latina, e Johnson e Stapenhurst (2008), discutindo o ambiente do estado da Califórnia – USA, México e Uganda, apontam os vetos do Executivo às emendas legislativas como marca do despreparo dos legisladores. Isto inclui a desorganização interna, ausência de pessoal apartidário com qualificação técnica para assistir nas modificações orçamentárias, melhorando a eficiência e garantindo a efetividade das ações do Executivo e, inclui também, a ausência de incentivos políticos, fazendo com que os legisladores não se envolvam como esperado no debate do orçamento. Dessa forma os orçamentos são aprovados praticamente como eles são recebidos do Poder Executivo, não sendo, portanto, amplamente analisados e debatidos.

A exemplo da experiência da Califórnia – USA, em que os legisladores estaduais contam com escritórios especializados em supervisionar em nome do legislativo, outros países como Uganda, República da Coreia e Filipinas, também têm adotado estruturas de apoio como escritórios independentes e apartidários, essencialmente técnicos, como forma de deixar o Legislativo em pé de igualdade com o Executivo no entendimento do orçamento. Isto porque o Executivo é falho em fornecer ao Legislativo todas as informações importantes do orçamento e esses escritórios simplificam as informações aos legisladores que, por isso, não têm seu poder orçamentário reduzido frente ao Executivo (STAPENHURST, 2008). O uso de escritórios independentes de apoio ao legislativo em matéria orçamentária é comum também entre os países da OCDE (POSNER; PARK, 2007).

No mesmo sentido, o Congresso Nacional brasileiro possui estruturas de apoio para esse processo, como a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF, na Câmara dos Deputados, e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal – CONORF, no Senado. Essas estruturas apoiam tecnicamente a atuação do Poder Legislativo em matérias diversas, como a orçamentária, mas não é vista nos municípios em que os próprios vereadores, integram comissões com a finalidade de analisar os projetos (DOMINGOS; AQUINO, 2019). Esta

seria, portanto, uma possibilidade de apoio aos vereadores, dada a inexperiência orçamentária trazida por muitos parlamentares (JOHNSON; STAPENHURST, 2008).

Os legisladores não têm experiência para acompanhar a crescente sofisticação das tecnologias de que dispõe o Executivo nem dos conhecimentos específicos dos burocratas executivos (POSNER; PARK, 2007). Para superar a inexperiência legislativa, estudiosos defendem a profissionalização como alternativa. A profissionalização, conquistada através da permanência no poder, daria ao político reeleito maior experiência e, portanto, capacidade para elaborar políticas melhores e mais representativas (CUNOW *et al.*, 2012). Porém, no caso brasileiro, em pesquisa de âmbito municipal, apontou-se que cerca da metade dos legisladores são reeleitos e a outra parte busca empregos burocráticos de alto nível, formando o que foi denominado de “elite política”, ou seja, são cidadãos que foram eleitos 3 ou 4 vezes recentemente, constituindo, portanto, uma elite local (SILVA; DANTAS, 2016).

Considerando a literatura que discute a existência de uma “elite política”, teoricamente com capacidade técnica e experiência orçamentária, influente e hábil em negociar com outros ramos do governo, seria de se esperar que o orçamento público fosse amplamente discutido pelos legisladores para sua aprovação. No entanto, os deputados brasileiros em questões que afetem o equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo, não votam em temas que fortalecem o Legislativo quando pretendem se reeleger (CUNOW *et al.*, 2012). Os deputados se contentam com um papel reduzido frente ao Executivo devido ao prestígio que conseguem ao ter uma emenda sua aprovada frente a seus eleitores, aumentando as chances de reeleição (CUNOW *et al.*, 2012; PEREIRA; MUELLER, 2002; PEREIRA; RENNÓ, 2001). Caso o legislador não seja mais reconhecido como aquele que atende as solicitações de seus eleitores, estes buscam outro que atenda, comprometendo o futuro político do primeiro (RAUPP; PINHO, 2012).

A necessidade de acordo entre o Executivo e o Legislativo indica que no Brasil predomina o presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988, AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013). O termo presidencialismo de coalizão foi criado por Abranches (1988) para explicar a necessidade que o Executivo federal tem de negociar com o fragmentado legislativo, em virtude da diversidade partidária, de modo a criar maioria e garantir sobrevivência do governo, pois qualquer instabilidade na coalizão dominante pode criar coalizões secundárias de veto. (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013; GARCIA, 2013). Assim, para manter o governo, o Executivo precisa de forte coordenação política e para isso necessita da transferência de recursos entre os aliados, influenciando o gasto público. Esses acordos costumam ser heterogêneos e multipartidários focados mais em

objetivos políticos do que em redução das desigualdades sociais (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013; BLANCO, 2017; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

Assim, a coalizão do sistema presidencialista tem por prioridade reduzir a rivalidade entre o Executivo e o Legislativo permitindo a governabilidade ao escolher para a coligação os partidos com maior força legislativa para assim, aprovar a agenda (CAMARGO; HERMANY, 2017). Caso o Executivo não tenha habilidade nas negociações com o Legislativo, os componentes deste podem atrapalhar o governo a votar os projetos, provocando instabilidade política (LAPSLEY *et al.*, 2011; PEREIRA; MUELLER, 2002).

Sendo função dos legisladores supervisionar o Executivo e representar a população, esse deixa de atender a estes critérios quando a lei aprovada por eles não é cumprida, demonstrando fraqueza do Poder Legislativo frente ao Poder Executivo, o que traz prejuízos à sociedade. Isto porque não tendo o Legislativo meios ou motivação para impedir a predominância do Executivo seja em decorrência da falta de influência política ou ainda por desconhecer as dinâmicas do poder, o orçamento fica afastado dos interesses dos eleitores e isto pode acarretar endividamento além do descrédito social do legislador, que pode estar agindo tão somente para se manter no cargo (HUDSON; WHEN, 2007; ANDREWS *et al.*, 2014).

Com o intuito de alcançar a reeleição, o legislador tende a formar coalizões quando nenhum partido é forte o suficiente para dominar as discussões frente ao Executivo, agindo, portanto, em grupos evitando instabilidade nas votações (LAPSLEY *et al.*, 2011). Entretanto esse arranjo é prejudicial à eficiência pública porque mais recursos serão destinados a atender aos interesses dos envolvidos, um prêmio pelo consenso nas negociações o que os autores descreveram como Política de Barganha (ROEDER, 2016; LAPSLEY *et al.*, 2011; SANTISO, 2008; MORGENSTERN *et al.*, 2002).

As coalizões entre o Legislativo e o Executivo pretendem reduzir o atrito entre os poderes e garantir a governabilidade (CAMARGO; HERMANY, 2017). Dentro das coalizões, o Executivo fornece recursos em troca de apoio dos legisladores (ESLAVA; NUPIA, 2017) que usam esses recursos de forma a conseguir a reeleição (ROEDER, 2018; PEREIRA; RENNÓ, 2001). O recurso obtido em troca de apoio ao Executivo é conhecido como “*pork-barrel politics*” (GARCIA, 2013; CUNOW *et al.*, 2012; DESPOSATO, 2008; MORGENSTERN *et al.*, 2002). Garcia (2013, p.12) traz a seguinte definição: “a política de *porks* é caracterizada, principalmente, pela aprovação do Executivo de emendas parlamentares individuais ou coletivas para atender demandas específicas de suas bases”. Outros instrumentos de barganha (*porks*) que o Executivo oferece são os cargos (ROEDER, 2018, GARCIA, 2013).

A forma como os arranjos institucionais são organizados no Brasil criam incentivos para a ampliação de instrumentos de barganha entre os poderes (PEREIRA; FIGUEIRA, 2020).

O comportamento individualista do legislador buscando maximizar seus interesses frente ao Executivo é chamado de clientelismo (SILVA; DANTAS, 2016). O legislador abandona a função institucional de analisar e aprovar o orçamento para adotar uma posição de incentivos individuais (MORGENSTERN *et al.*, 2002; DESPOSATO, 2008, ROEDER, 2018). Tal comportamento, repetido e aceito normalmente entre os políticos encaixa-se na teoria institucional que trata do surgimento de novas práticas e procedimentos institucionais com vistas a manter a sobrevivência da instituição mesmo que não seja a forma mais eficiente (MEYER e ROWAN, 1977). Assim, o legislador buscaria a legitimação junto ao Executivo apoiando a agenda dele em detrimento do poder de fiscalizar e controlar o Executivo (CUNOW *et al.*, 2012) e dessa forma, o Executivo atenderia as emendas desse parlamentar, dando-lhe legitimidade frente a seus eleitores, aumentando a probabilidade de sua reeleição (BERTHOLINI; PEREIRA; RENNO, 2017).

## **1.2 Problema de pesquisa**

O orçamento público vem sendo aprovado pelo Legislativo municipal com elevada imprecisão, ao comparar o que foi planejado com o realmente executado. Entre as inconsistências está o Plano Plurianual por exemplo não ser utilizado como ordenador de despesas, como estabelece a Lei Maior (SANCHES, 1996); as ressalvas ou rejeições das contas dos municípios por motivos de excesso de gastos com folha de pagamentos, problemas de contabilização nas demonstrações contábeis, falta de transparência, déficit orçamentário (PICCOLLI; ARPINI, 2018), uso de créditos adicionais para a realização de despesas, realização de despesas acima do previsto na LOA (CRUZ; AFONSO, 2018).

Dado que o orçamento público no Brasil é uma lei aprovada mediante processo legislativo formalmente estabelecido, que prevê ao Legislativo competência para questionar eventuais erros ou omissões no projeto de lei recebido, essa etapa no ciclo orçamentário torna-se importante. A aprovação do orçamento é o recurso mais poderoso do controle legislativo, pois é nessa fase que o Legislativo autoriza recursos para o Executivo atender às políticas públicas (BITTENCOURT, 2009). Entretanto, pelo exposto na literatura, os projetos têm sido aprovados com baixo escrutínio do Legislativo (SANTISO, 2008; JOHNSON; STAPENHURST, 2008; AZEVEDO, 2013, DOMINGOS; AQUINO, 2019).

Nesse contexto, a presente pesquisa busca responder a seguinte questão: **Quais aspectos predominam na atuação dos vereadores na discussão e aprovação do orçamento público municipal?**

A literatura tem apontado diversos aspectos que afetam a aprovação do orçamento público municipal pelo legislativo. O primeiro aspecto refere-se à formação do vereador, uma vez que não é solicitado ao candidato a cargo público eletivo comprovantes oficiais de alfabetização, além disso o grau de instrução dos eleitos importa pouco (SILVA; DANTAS, 2016). Sendo assim, os legisladores, sem capacidade técnica para discutir e alterar o projeto de lei orçamentária, não se envolvem nas discussões, acatando o que vem das comissões orçamentárias, que são fictícias e o orçamento é aprovado como elaborado pelo Executivo (STAPENHURST, 2008; BARRACLOUGH; DOROTINSKY, 2008; SANTISO, 2008; DOMINGOS; AQUINO, 2019).

O segundo aspecto está relacionado à experiência anterior do vereador. O político, mesmo estando na oposição, consegue pressionar o Executivo valendo-se de sua figura pública e sua rede dentro do Executivo, fazendo constar lá os seus projetos que serão encaminhados e votados pelo Legislativo (PEREIRA; MUELLER, 2002). Esses vereadores também já conhecem os procedimentos para a proposição de emendas e conseguem mobilizar a sociedade (GARCIA, 2013). Assim, a experiência advinda da reeleição pode tornar os parlamentares hábeis e competentes na formulação de políticas, qualificando-os para que consigam melhorar a representatividade política (CUNOW *et al.*, 2012).

O terceiro aspecto é a rigidez da estrutura legal para alterar os projetos de lei enviados pelo Executivo à Câmara Municipal em que, por exemplo, as receitas podem ter as projeções revistas e a criação de despesas precisam indicar a fonte de custeio e estar dentro das metas fiscais estabelecidas (REZENDE, 2009). A legislação também estabelece critérios para a proposição de emendas e vincula despesas e permite amplo poder de veto ao Executivo, mesmo sobre as emendas aprovadas (REZENDE; CUNHA, 2014).

Em quarto, o posicionamento do vereador em relação ao Executivo. Estando na base de sustentação do prefeito, o vereador consegue negociar suas reivindicações direto com o Executivo em troca de *“porks barrel politics”* (GARCIA, 2013; SILVA; DANTAS, 2016). Estando em minoria na Câmara Municipal, o governo do prefeito tem dificuldades nos escrutínios. Para contornar isso, usa de artimanhas para conseguir aliados e aprovar seus projetos que incluem a liberação de *porks barrel politics* (ROEDER, 2016; GARCIA, 2013; CUNOW *et al.*, 2012; DESPOSATO, 2008; MORGENSTERN *et al.*, 2002). Com isso, consegue poder de agenda, que é a capacidade de influenciar as pautas do Legislativo e a

composição das comissões que avaliam os projetos orçamentários enviados à Câmara (DOMINGOS; AQUINO, 2019; ROEDER, 2018; GARCIA, 2013; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009).

Em um cenário que inclui a política de barganhas a oposição é dividida, levando os legisladores a buscarem vantagens individualmente o que não é benéfico visto que a oposição não consegue vocalizar suas preferências (DESPOSATO, 2008, SACRAMENTO, 2005). Dessa forma, a oposição tende a formar coalizões com o Executivo, objetivando recursos para atender seus projetos, salvaguardando assim a reeleição (ARRETCHE; RODDEN; 2004; LEMOS, 2005; GARCIA, 2013; CUNOW *et al.*, 2012; ROEDER, 2018). Tal comportamento se justifica porque o controle e a supervisão do Executivo não são recompensados nas urnas (BITTENCOURT, 2009).

O excesso de discricionariedade do Executivo na execução do planejamento orçamentário é o quinto aspecto que pode afetar a atuação dos vereadores na aprovação do orçamento (REZENDE; CUNHA, 2014; SANTISO, 2008; DESPOSATO, 2008; WEHNER, 2006; LEMOS, 2005, SANCHES, 1995). O excesso de discricionariedade na execução das despesas não obrigatórias permite que o Executivo efetive apenas parte da programação aprovada pelos vereadores, inviabilizando o cumprimento do plano, e dificultando a fiscalização e a transparência do orçamento (MONTEIRO, 2006; SANCHES, 1995). É o Executivo quem dispõem do controle dos recursos orçamentários, podendo reter, vetar e transferir fundos (WEHNER, 2006). Desta forma, o Executivo pode vetar propostas orçamentárias ou não as executar, justificando como contingenciamento de recursos. É permitido também abrir créditos suplementares, antecipar receitas para atender a insuficiência de caixa ou reduzir despesas para atender as metas fiscais (REZENDE; CUNHA, 2014).

Em resumo, a Constituição concede ainda ao Executivo poderes de agir sobre o processo orçamentário ao permitir exclusividade sobre as iniciativas de introdução de legislação administrativa, orçamentária, fiscal, poder de pedir urgência para as leis que apresenta e autoridade para editar decretos com força de lei (SACRAMENTO, 2005; ARRETCHE; RODDEN, 2004). O Executivo também dispõe do poder de veto sobre as emendas orçamentárias e ainda consegue influenciar a formação das comissões legislativas e cooptar apoio através da concessão de cargos em comissão para conseguir poder de agenda (DOMINGOS; AQUINO, 2019; DESPOSATO, 2008; SANTISO, 2008; SACRAMENTO, 2005; ARRETCHE; RODDEN, 2004). Tantas alterações, tornam o planejamento orçamentário descredenciado (DESPOSATO, 2008; GARCIA, 2013; REZENDE; CUNHA, 2014).

O vereador não tem incentivos para questionar os projetos de lei que tratam sobre os instrumentos de planejamento enviados pelo Executivo porque: (i) diferentemente do que

ocorre na esfera federal, não há legislação que destine parcela de recursos do orçamento a ser destinada a seus projetos; (ii) a legislação que disciplina as condições em que o vereador pode propor as emendas possibilita amplo poder de vetos ao Executivo. Tais condições são listadas no art. 33 da Lei 4320/64 que veta a alteração de dotação de despesas de custeio salvo se constatado inexatidão da proposta executiva, concessão de dotação para obras que não tenham projeto autorizado pelos órgãos competentes, criação de serviços, concessão de dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções (AZEVEDO, 2016).

Com isso, é limitada a participação do vereador em relação ao planejamento. Somando-se a isto o Executivo se mostra preponderante sobre o Legislativo na elaboração e execução do orçamento e ainda dispõe de a discricionariedade para sua execução das despesas não obrigatórias (REZENDE; CUNHA, 2014). Desta forma, os legisladores precisam barganhar com o Executivo para que tenham projetos que atendam a seus setores ou regiões realizados (ARRETCHE; RODDEN, 2004; GARCIA, 2013). Do contrário, o prefeito pode vetar o projeto ou não o executar, justificando como contingenciamento de recursos (REZENDE; CUNHA, 2014). A discricionariedade do Executivo permite alterar o orçamento para abrir créditos suplementares, antecipar receitas para atender a insuficiência de caixa ou reduzir despesas e essas alterações deixa o orçamento desacreditado (AZEVEDO, 2016; REZENDE; CUNHA, 2014).

As pesquisas sobre o ciclo orçamentário em geral têm focado na execução orçamentária concentrando-se na transparência do processo orçamentário (REZENDE, CUNHA, 2014); na *accountability* orçamentária e fiscal, na supervisão e controle pelo Legislativo sobre as ações do Executivo (BASTIDA *et al*, 2018; WEHNER, 2006; LEMOS, 2005); acordos entre Executivo e Legislativo como formação de coalizões e barganha política (LAPSLEY *et al*, 2011; ROEDER, 2018). A etapa de discussão e aprovação do orçamento pelo Legislativo não tem sido discutida. Exceção são as pesquisas de Sanches (1995) que traz os problemas que afetam o processo orçamentário e a pesquisa de Pereira e Muller (2002) que trata das negociações orçamentárias, ambas em âmbito federal.

As pesquisas que investigam o processo de aprovação do orçamento pelo Legislativo têm direcionado a atenção para o orçamento como um processo. Um aspecto que não tem sido analisado são os fatores que o legislador considera importante no momento da aprovação do projeto de lei orçamentária. Destarte, a lacuna que esta pesquisa pretende investigar é essa etapa do ciclo orçamentário, analisando o que os vereadores apontam como dificuldades na atuação deles durante as discussões e aprovação do orçamento; como eles interpretam o papel que compete a eles nesse processo; como avaliam a oportunidade de apresentarem emendas e por



fim; saber se eles se envolvem e compreendem o que estão votando. Conforme Silva e Dantas (2006), a atenção maior tem sido dada às coordenações políticas entre partidos e coligações com o Executivo; no entanto, a política local é espaço para representantes menos dependentes de seus partidos e com liderança individual e capacidade política. Assim, é preciso estudar como são as relações entre vereadores e prefeito nas políticas locais.

### 1.3 Objetivo do estudo

Diante das imprecisões orçamentárias e as constantes alterações no orçamento anual, o presente estudo se dedica a identificar e analisar quais aspectos predominam na atuação dos vereadores na discussão e aprovação do orçamento público municipal partindo dos aspectos que a literatura identifica como obstáculos à atuação efetiva do vereador.

Para identificar os aspectos predominantes foi elaborado uma *survey* que pesquisa as seguintes dimensões (i) formação do vereador; (ii) experiência anterior; (iii) rigidez da estrutura legal para alterar os projetos de lei enviados pelo Poder Executivo ou propor emendas; (iv) alinhamento político do vereador com o prefeito e (v) excesso de discricionariedade do prefeito.

A identificação dos aspectos predominantes na atuação dos vereadores perante a aprovação do orçamento público permite esclarecer as relações dos vereadores e prefeitos nas políticas locais.

### 1.4 Delimitação do estudo

Para investigar quais aspectos predominam na atuação dos vereadores nas discussões e aprovação do orçamento público municipal este estudo adota a Teoria Institucional Sociológica como base. Essa teoria estuda como os membros das organizações – atores - se relacionam diante das regras e práticas estabelecidas nas organizações, como as modificam e de que forma os vereadores se legitimam frente ao Executivo (GREENWOOD *et al.* 2008; MEYER e ROWAN, 1977). A hipótese é verificar se nos municípios brasileiros os vereadores buscam se legitimar frente ao prefeito abdicando do dever de fiscalizar o Executivo e aprovam o projeto orçamentário como recebido do prefeito, sem debate, optando por estabelecer relação de troca de favores com o Executivo para se manterem no poder concordando com os estudos de Desposato (2008).

Para analisar o problema de pesquisa foi aplicada a metodologia quantitativa quanto a abordagem do problema e descritiva quanto aos objetivos (BRYMAN, 2012). A pesquisa utilizou a abordagem dedutiva, empregando uma *survey* aplicada por meio de questionário eletrônico para

a coleta de dados enviado a todos os vereadores eleitos em 2016 cujos endereços de e-mail estavam disponíveis no Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral. Também foi empregada a análise qualitativa das respostas abertas ampliando a análise.

### 1.5 Relevância do tema

Considerando que o Poder Legislativo representa os interesses da população que o elege e que o orçamento público é o plano para a destinação dos recursos recolhidos compulsoriamente da população, quando os vereadores negligenciam informações importantes do orçamento permitindo ações que prejudiquem seus representados, ele não está agindo como se espera dentro das normas estabelecidas (REZENDE; CUNHA, 2014; LAPSLEY *et al.*, 2011; BITTENCOURT, 2009).

Em uma democracia, é competência dos vereadores a representação de seus eleitores, supervisão do orçamento e dos atos do Poder Executivo como um todo e legislar. A participação ativa dos vereadores na aprovação do orçamento traz transparência ao processo e garante que a representação dos cidadãos. No entanto percebe-se que os legisladores abandonam a posição legitimada constitucionalmente de representantes do povo para agir visando os interesses individuais de reeleição e para isto se adaptam as condições do ambiente fazendo coalizões junto ao Executivo em troca de recursos para suas regiões (RIOS *et al.*, 2018; DESPOSATO, 2008).

Neste sentido, esta pesquisa propõe estudar os aspectos que os vereadores consideram predominante ao aprovar o orçamento partindo das considerações deste ator no cenário político. Essa pesquisa inova ao utilizar a *survey* para identificar a perspectiva dos vereadores. Como eles interpretam o ambiente em que estão inseridos para determinar suas ações. Ao final, será conhecido estatisticamente se o grau de instrução, a complexidade do orçamento, a discricionariedade do Executivo nas alterações orçamentárias, a relação que possuem com o Executivo ou outro aspecto que possa ser apontado pelos legisladores são os impeditivos ou os determinantes na análise e aprovação do orçamento.

Estando o vereador afastado de seu verdadeiro papel, não está apto a representar seus eleitores e por isso a relevância do estudo está em identificar os mecanismos que tornem o parlamento forte para que este consiga de fato exercer seu papel de fiscalizador do Poder Executivo contribuindo para o desenvolvimento da sociedade de forma sustentável e no longo prazo atuando com eficiência e efetividade porque o parlamento eficaz é instrumento de governança democrática (HUDSON; WHEN 2007).

## 1.6 Justificativa e contribuições do estudo

Os integrantes do Poder Legislativo têm por função fiscalizar as ações do Poder Executivo e a apreciação e aprovação dos orçamentos públicos (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual). No entanto, caso os vereadores não se sintam motivados a exercer ativamente seu papel nas discussões orçamentárias, o município pode ficar endividado gerando instabilidade social. Desta forma é importante conhecer as motivações e os empecilhos à atuação eficaz e eficiente dos vereadores durante o processo.

A Lei 4320/64 estabelece que a Lei do Orçamento discrimine todas as receitas e despesas e o programa de trabalho do governo. Entretanto o orçamento é alterado comprometendo o planejamento e a transparência do plano aprovado pelo legislativo. Soma-se a isto a dificuldade de avaliação de desempenho pelos Tribunais de Conta, que em parceria com os vereadores exercem o controle dos municípios. Desta forma se constata orçamentos ambíguos com linguagem de múltiplas conotações (JACOBS, 2008; SANCHES, 1996), não representativos (REZENDE; CUNHA, 2014; SANTISO, 2008), contrários a Lei de Responsabilidade Fiscal que normatiza a gestão fiscal e transparente das contas públicas (SACRAMENTO, 2005). Por isso, identificar as variáveis que comprometem o envolvimento dos legisladores na avaliação e aprovação do orçamento, deixando que esse falhe em eficiência, efetividade e transparência, como apontado em grande número de municípios, é a justificativa deste estudo.

A participação do Legislativo no orçamento brasileiro iniciou após a Constituição Federal de 1988 e ganhou destaque após 1994, quando o Plano Real trouxe estabilidade à moeda e o governo precisou assumir compromissos fiscais. Para evitar o aumento do endividamento dos entes e garantir a estabilidade da moeda, promulgou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei 101/2000, para regulamentar o controle fiscal sobre as despesas tratando também da transparência e do acompanhamento da execução do orçamento (BLÖNDAL; GORETTI; KRISTENSEN, 2003).

O orçamento é um dos principais instrumentos de comunicação das políticas públicas planejadas para os cidadãos, e um dos principais instrumentos de gestão dos governos (REZENDE; CUNHA, 2014; JACOBS, 2008). A elevada imprecisão do orçamento inicial, materializado no projeto de lei orçamentária, afeta a comunicação com a sociedade. Isso interfere no processo de controle social, dado que não é possível que a sociedade conheça tempestivamente o que está planejado para o exercício seguinte. Essa imprecisão tem transformado o PLOA em instrumento quase cerimonial, para *compliance*, gerando perda de

credibilidade do instrumento (LIMA; VIANA, 2015; AZEVEDO, 2013; REZENDE; CUNHA, 2013) e afetando a confiança da sociedade nos governos (AZEVEDO, 2013).

Nesse sentido, a pesquisa pretende contribuir de diferentes formas. Primeiro, traz implicações para os órgãos de controle, para que o processo inicial do projeto do orçamento receba maior atenção. Segundo, contribui com o controle social, na medida em que ressalta a fragilidade dessa etapa do ciclo orçamentário, o que pode contribuir com mudanças na reflexividade social, instrumentalizando organizações como observatórios sociais, conselhos municipais e outras estruturas de participação e controle social. Por fim, procura contribuir com o processo legislativo de aprovação do orçamento, ao expor resultados que podem trazer implicações para a prática.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo partir-se-á da apresentação da teoria de base do estudo, a Teoria Institucional Sociológica com enfoque na busca pela legitimação. Na sequência é apresentada a literatura do Presidencialismo de Coalizão, em seguida o ciclo orçamentário brasileiro e posteriormente são apresentadas as dificuldades e problemas na relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na aprovação do orçamento público municipal vis a vis as normas estabelecidas.

### 2.1 Teoria Institucional Sociológica – Legitimação

A vertente sociológica da teoria institucional discute a busca por legitimação social como um fator que explicaria as decisões tomadas nas organizações. Esse racional é oposto às vertentes teóricas econômicas, que retratam em geral os atores como indivíduos racionais (mesmo com racionalidade limitada) que procuram sempre decidir em busca da eficiência dos processos (MEYER; ROWAN, 1977). Assim, no momento de decisão, dentre as alternativas disponíveis para a decisão, os atores nas organizações procuram antecipar a forma como sua decisão será vista, mais do que efetivamente atingir resultados de eficiência, buscando, então, legitimação social (GREENWOOD *et al.* 2008; MEYER; ROWAN, 1977).

O termo legitimidade foi introduzido por Weber na teoria sociológica, no estudo das organizações e está associado a conformidade às normas sociais gerais e com as leis formais. A legitimidade pode ser identificada por um padrão estável de comportamento que apresenta conformidade com os atores externos (TOLBERT; ZUCKER, 1996). O padrão de comportamento, a ação ou crença institucionalizada é tomada como garantida, legítima (MEYER; ROWAN, 1977).

As crenças se legitimam em sociedades de grande complexidade e são interpretadas como eficazes caso entendidas como a melhor forma de funcionamento da organização. Assim, a estrutura formal da organização nem sempre é mais eficiente, a que produz o melhor resultado, mas é aquela que garante a estabilidade e a sobrevivência, trazendo a legitimidade (MEYER; ROWAN, 1977). Com o tempo, a prática organizacional torna-se inclusive formal (TOLBERT; ZUCKER, 1996).

A legitimação é, portanto, um processo de busca por aprovação social (GREENWOOD *et al.* 2008), o elemento que permite a manutenção ou a mudança da organização, geralmente decorrente de pressões externas ou internas as quais a organização se adapta de forma a manter

a legitimidade (OYADOMARI *et al.*, 2008). Para se manterem, as organizações precisam incorporar práticas e procedimentos definidos em normas vigentes e conceitos racionais de trabalho legitimados (TOLBERT; ZUCKER, 1996).

Para sobreviver dentro da organização, os atores modificam as regras de forma a evitar questionamentos, garantindo o reconhecimento frente a atores dominantes, sendo socialmente aceitos (DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008). Assim, a legitimação é a aceitação de um comportamento como social e adequado (SUCHMAN, 1995).

Para Deephouse *et al.* (2017) a legitimidade é a percepção e a adequação de uma organização a um sistema social, em termos de regras, valores, normas e definições aceitas, não monitoradas socialmente e, por isso, têm facilidade para acessar recursos e sobrevive a longo prazo. Essa sobrevivência a longo prazo é garantida pelo prestígio que se consegue tendo maior visibilidade e credibilidade frente a atores com poder (DEEPHOUSE; SCHUMAN, 2008). A legitimidade afeta o *status* do grupo e sua reputação. Assim, a legitimidade, o status e a reputação se apoiam na percepção social de conformidade para que exista o êxito da organização. Segundo os autores, o status está associado a ascensão e a mobilidade do grupo e a reputação à auto apresentação.

O *status* é a condição que permite a organização acesso a recursos e sobrevivência a longo prazo. Está associado a classificação socialmente construída e aceita entre os atores sociais. Ocorre entre grupos e varia mais entre grupos, que podem rivalizar, do que dentro do próprio grupo. É segregador e gera benefícios aos envolvidos que não decorre de méritos, mas sim de benefícios (DEEPHOUSE; SCHUMAN, 2008).

A reputação, por sua vez é o que se espera sobre o comportamento ou desempenho futuro de uma organização, em geral baseado em seu comportamento passado. É contínua, indo do melhor para o pior e só aumenta às custas de seus concorrentes, é diferenciadora porque encoraja a distinção entre os pares e econômica por ser o insumo no intercâmbio entre os parceiros, que avaliam a reputação do possível parceiro para antecipar os resultados de suas negociações (DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008).

A legitimação é sempre buscada em relação a um ator que é visto como uma fonte de legitimação, seja esse um ator externo ou interno à organização. Por exemplo, Lino *et al.* (2019) discutem que a legitimação é um elemento que influencia a adoção de novas práticas de controladoria em Prefeituras Municipais em que os atores da controladoria atuam de forma a legitimar-se frente ao “ator com poder”, no caso o prefeito. Sendo percebido que esse é favorável, adota-se novas práticas de controladoria municipal e, do contrário, as práticas são

desenvolvidas cerimonialmente, evitando assim a decisão ser vista com censura frente ao prefeito.

A legitimação também sustentou o argumento de que prefeituras municipais elaboram relatórios para atender aos critérios normativos fiscalizados pelo Tribunal de Contas (AZEVEDO *et al.*, 2019). Assim, os relatórios de gestão de riscos fiscais elaborados pelos servidores eram genéricos e superficiais, somente para atender ao ator com poder de coerção sobre eles, que agiram buscando a conformidade normativa, visto que o processo de legitimação de novas práticas contábeis não foi legitimado entre os servidores (ou validado, na literatura de Franck, 1990).

O estudo de fatores que influenciam a adoção de artefatos de controle gerencial nas empresas brasileiras, adotou legitimação como lente teórica para sustentar o argumento de que as empresas pesquisadas adotam técnicas de controle e gestão cerimonialmente, para se legitimar frente aos *stakeholders* e que tais técnicas podem ser abandonadas caso não tenha a adesão de gerentes na fase de implementação (OYADOMARI *et al.*, 2008).

A Legitimação foi adotada para esse estudo porque diferentemente do que estabelece o presidencialismo que prevê a separação dos poderes, no caso brasileiro o Executivo detém competências preponderante do Legislativo ao propor grande parte da legislação, criando medidas provisórias com força de lei (a nível federal), os regulamentos e as leis orçamentárias abordadas nesse estudo. Desta forma o Executivo usa de artimanhas para fazer com que o Legislativo coopere com o governo, o que é facilitado pelo multipartidarismo que permite múltiplas combinações em torno de objetivo comuns e contorna as resistências do Poder Legislativo e implanta a agenda do Executivo (PEREIRA; MUELLER, 2002; PALERMO, 2000; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). Importante lembrar que o tamanho das coalizões é proporcional a popularidade do chefe do Executivo, ou seja, a reputação, utilizando os termos de Deephouse e Suchman (2008). Quando o Executivo é forte consegue fazer com que os integrantes do Legislativo ajam de forma submissa, mas não de forma alienada (PALERMO, 2000) visto que o objetivo é ser legitimado como integrante da coalizão e assim ter acesso a cargos e recursos (PALERMO, 2000; ARRETICHE; RODDEN, 2004; BATISTA, 2015).

O mesmo fenômeno pode explicar a relação entre o Executivo e o Legislativo no processo de aprovação do orçamento público municipal, extraído se como hipótese a necessidade de legitimação e credibilidade frente ao ator com poder, descritos por Deephouse e Suchman (2008). Sendo este ator com poder a população, tanto vereadores quanto o prefeito precisam agir ao encontro do que seus eleitores esperam. Para isto, os vereadores podem buscar legitimar-se frente ao prefeito aprovando os projetos do Executivo sem escrutínio em troca do atendimento das necessidades de seus eleitores, legitimando-se frente a eles e tendo maior

chance de ser reeleito (RAUPP; PINHO, 2012; PEREIRA; MUELLER, 2002; ROEDER, 2018).

Se o vereador não é da coalizão do prefeito, pode ter fracassada sua solicitação frente ao Executivo e, para se legitimar frente ao eleitorado, opta por manifestar postura ativa na Câmara Municipal, questionando e exercendo o controle do Executivo, desde que não sejam vistos como cerceadores de um líder executivo com alta popularidade. Desta forma, o vereador consegue maior visibilidade frente aos seus eleitores e eleva as chances de ser reeleito (LEMOS, 2005). Nesse contexto o vereador vale-se de sua reputação, nos termos de Deephouse e Suchman (2008), de ser proativo, atuante e questionador (LEMOS, POWER; 2013; LEMOS, 2005).

Assim, por meio da Teoria Institucional Sociológica de Legitimação pretende-se analisar se o interesse de ser aprovado socialmente por atores de poder, sendo eles o eleitorado ou o prefeito, influencia a atuação dos vereadores na aprovação do orçamento.

## **2.2 Presidencialismo de Coalizão**

O termo presidencialismo de coalizão foi criado por Abranches (1988) para explicar o caso do Brasil, uma democracia que reúne multipartidarismo, representação proporcional e o presidencialismo, em que há necessidade do Executivo ser apoiado pelo Legislativo para governar, e para conseguir este apoio, usa-se de arranjos, que são as coalizões partidárias. Estas coalizões precisam ser amplas e envolvem complexas negociações para ser a vencedora nas votações que aprovam os projetos (ABRANCHES, 1988).

Para Abranches (1988, p. 27-28) a coalizão acontece em três momentos:

Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação.

Para o autor, a formação do governo, a elaboração de seu programa de ação e o calendário de negociações de evento influencia a estabilidade futura da coalizão, porque a heterogenia multipartidária presente na coalizão deve ser acordada de forma a compatibilizar as divergências internas e fortalecer os pontos coesos de forma a conter legitimamente demandas políticas competitivas e formular um programa coerente e efetivo, evitando



demandas contraditórias e a frustração dos principais setores que compõem a coalizão (ABRANCHES, 1988).

Sendo o Brasil é um país democrático com separação dos poderes e multipartidário, os recursos orçamentários são utilizados pelo Executivo para a formação das coalizões (CAMARGO, HERMANY, 2017). O presidencialismo de coalizão acontece porque o Executivo precisa do apoio do legislativo, que vota e aprova os pedidos encaminhados a casa, e caso o Executivo não tenha um bom relacionamento com o legislativo, ele não consegue governar (CAMARGO; HERMANY, 2017). Assim, o Executivo precisa do apoio da maioria do Legislativo para que tenha aprovação dos projetos enviados ao legislativo. Caso não tenha habilidade nas negociações, o chefe do Executivo pode ter sua governabilidade reduzida e seu governo ameaçado (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013; HANKLA, 2013; CAMARGO; HERMANY, 2017).

O Executivo necessita da formação da coalizão à medida que seu partido ocupa poucas cadeiras no Legislativo em comparação ao total disponível na Câmara e encontra o ambiente altamente fragmentado. Desta forma, a governabilidade do Executivo é fraca, necessitando, portanto, da formação de coalizão, que foi calculado por Chaisty *et al.* (2014), por meio do *Index of Coalition Necessity* (Índice de Necessidade de Coalizão - INC) que mede a fragilidade do Executivo. O INC é calculado multiplicando o número de partidos pela proporção do número de cadeiras não ocupadas pelo partido do presidente, dividido por dez (CHAISTY *et al.*, 2014).

Para evitar a fragilidade do governo, o Executivo precisa de poder de agenda e limitar o escrutínio, pois do contrário o Legislativo pode se recusar a votar os projetos, atrapalhando a execução de políticas públicas e gerando instabilidade (ROEDER, 2016; CAMARGO; HERMANY, 2017). Outras ferramentas que o Executivo pode usar para dirimir conflitos com o Legislativo é a autoridade sobre os gastos, valendo-se do poder de veto e a administração de gabinetes ou cargos em comissão para os membros da coalizão (CHAISTY *et al.*, 2014; ARRETICHE; RODDEN, 2004).

O escrutínio decorre da heterogeneidade representada pelo multipartidarismo do Brasil (ABRANCHES, 1988). O Executivo consegue governar graças à estabilidade política que a coalizão permite (CHAISTY *et al.*, 2014), assim como também tem limitada a prestação de contas horizontal, reduzindo a densidade democrática e a representação, porque limita, inclusive, a vocalização das preferências da oposição, acompanhado do controle dos atos e omissões dos governantes (SACRAMENTO, 2005).

Devido às divergências de programas e ideologias entre os componentes, a coalizão precisa ser administrada (ABRANCHES, 1988; AZEVEDO, 2013). Para manter o grupo unido em torno do interesse do governo, o Executivo se vale de sua discricionariedade em executar o orçamento, visto que o orçamento aprovado pelos legisladores é um instrumento autorizativo, mas não obrigatório, para beneficiar aliados, liberando para estes recursos para execução de emendas acordadas com os legisladores apoiadores da coalizão (AZEVEDO, 2013). A liberação destes recursos não é homogênea, sendo muito influenciada pela importância do legislador na formação de coalizões concorrente, que pode ter mais requisições atendidas que os membros da coalizão que estão fiéis ao governo (GRATON *et al.*, 2020; ARRETICHE; RODDEN, 2004). A troca de favores entre o Legislativo e o Executivo é o que se conhece por barganha (BLANCO, 2017; GRATON *et al.*, 2020).

Devido ao presidencialismo de coalizão o orçamento público fica prejudicado porque deixa de ser instrumento de planejamento para atender aos interesses de momento dos membros da coalizão, fazendo com que o orçamento passe a ter foco na execução (REZENDE; CUNHA, 2013). A execução dos projetos é influenciada por membros da coalizão que tenham conseguido cargos dentro do Executivo. Estando nesta posição, o partido que tenha o comando de uma pasta buscará influenciar as decisões, inclusive apontando quais recursos serão contingenciados ou terão prioridade de forma a beneficiar seu partido. Assim, o apoio ao chefe do Executivo e de sua agenda é recompensada por benefícios que consegue ao influenciar as ações do governo (BATISTA, 2015).

A independência dos poderes com a participação do Legislativo nas definições orçamentárias é importante por configurar-se um acordo suprapartidário em prol da população e tem o intuito de funcionar como um sistema de freios e contrapesos impedindo a postura ditatorial do Executivo (CAMARGO; HERMANY, 2017). O presidencialismo de coalizão ocorre na maioria das democracias presidencialistas, entretanto tal prática não pode incidir em prejuízo à sociedade, limitando a essa a prestação de contas e o acesso as informações relevantes do governo (GRATON *et al.*, 2020). Entretanto, o presidencialismo de coalizão tem sido arranjado para que um determinado ator ou partido vença as eleições e os demais consigam ministérios, ficando a população em segundo plano, o que não deveria acontecer (CAMARGO; HERMANY, 2017).

O presidencialismo de coalizão afeta a liberação de recursos para emendas não somente dos membros da coalizão, que tem seus projetos atendidos em troca de apoio ao Executivo, mas também daqueles que possuem influência frente aos outros legisladores e que por isso, precisam ser capturados em determinada votação. Estes políticos podem inclusive receber mais recursos

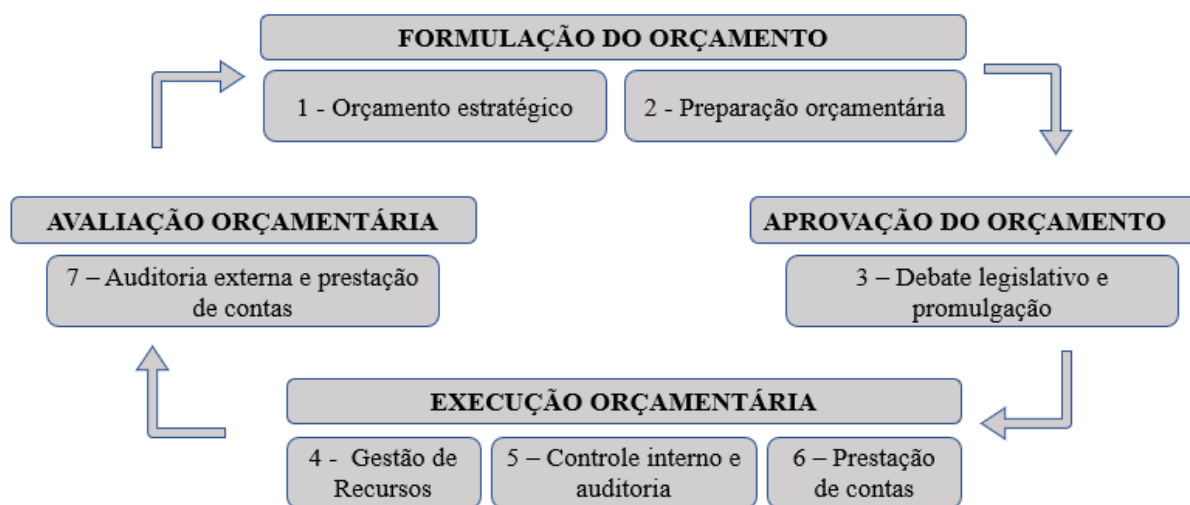
para apoiar o Executivo em dado momento, do que os próprios membros da coalizão, visto que o Executivo aceita gastar mais capturando novos entrantes e fortalecendo a coalizão (GRATON *et al.*, 2020; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Desta forma, o Executivo sempre estará disposto a negociar os projetos que precisa aprovar, conquistando novos aliados (LAPSLEY *et al.*, 2011).

Quando o Executivo não tem uma maioria confiável, não consegue apoio suficiente para implementar sua agenda e com isso seu governo é prejudicado, visto que os partidos que não estão no poder não se comprometem com o bom andamento do governo. Daí a necessidade do Executivo de negociar e de formar as coalizões. Isto ainda é agravado por ser prática do Executivo brasileiro a formulação da maioria das políticas (82,5% das leis aprovadas entre 1985 e 1994) e ao Legislativo sua aprovação. Assim, o Executivo necessita das coalizões de apoio e do poder de agenda, que é a capacidade de determinar quais propostas serão apreciadas no Congresso e quando acontecerão, e desta forma, o Executivo consegue implementar suas políticas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; CHAISTY *et al.*, 2014).

Embora a pesquisa de Abranches (1988) sobre o presidencialismo de coalizão tratasse do governo federal, tal prática também é adotada em municípios em razão da simetria com o governo federal (CAMARGO; HERMANY, 2017, AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013).

### **2.3 Ciclo Orçamentário – PPA / LDO e LOA**

A elaboração do orçamento público brasileiro passa por quatro fases: a elaboração, aprovação, execução e a avaliação. Este modelo está de acordo com o sistema de leis, regras e processos apresentadas no Ciclo *Public Financial Management* - PFM (Ciclo de Gestão de Finanças Públicas) descrito por Andrews *et al.*, (2014) (Figura 1). Segundo os autores, o Ciclo PFM está relacionado a maneira como os governantes administram os recursos e os impactos que tais alocações têm a longo prazo na economia e sociedade. As diretrizes adotadas são influenciadas por um conjunto amplo de processos, sistemas e instituições. Embora composto por quatro fases, o orçamento pode ser dividido em outros processos chaves.

Figura 1 Ciclo *Public Financial Management* - PFM (Ciclo de Gestão de Finanças Públicas)

Fonte: Andrews *et al.*, (2014, p. 2).

Na formulação do orçamento são indicadas as metas políticas, financeiras do orçamento (orçamento estratégico – processo 1 - Figura 1), apresentando as receitas próprias empréstimos e transferências, com os valores estimados de gastos (preparação orçamentária - processo 2 - Figura 1). O orçamento estratégico (tradução das metas políticas amplas em metas financeiras) envolve vários setores do governo por exemplo, finanças e planejamento estimando o que será arrecadado e como será alocado nos programas ou funções (ANDREWS *et al.*, 2014).

No Brasil, a Constituição Federal estabelece que a elaboração do orçamento é competência do Executivo que posteriormente deve encaminhar ao Legislativo para apreciação, modificação e aprovação (BRASIL, 1988; PEREIRA; FIGUEIRA, 2020). Na preparação e finalização orçamentária são listadas em detalhes as receitas e despesas para cada atividade e, feitas as projeções dos recursos disponíveis, avaliando as solicitações de despesas e indicando os limites de gastos (ANDREWS *et al.*, 2014). Os recursos são classificados de acordo com a despesa, no mínimo por elementos: pessoal, investimentos, saúde etc. (BRASIL, 1964). Na proposta orçamentária estão presentes também as estimativas a serem destinadas tanto ao Poder Legislativo (função legislativa nos municípios) quanto ao Judiciário (ocorre somente na esfera Federal e Estadual), incluídas na LDO (BRASIL, 1988). No Brasil não há orçamento estratégico.

Na fase de aprovação do orçamento - processo 3 (Figura 1) a proposta orçamentária é encaminhada para análise, apreciação e aprovação do “órgão político que representa a cidadania”, nas palavras de Andrews *et al.* (2014), os legisladores. É competência desse órgão examinar em detalhes o orçamento em comitês especializados – no Brasil são as comissões

(DOMINGOS; AQUINO, 2019). Em muitos países esses comitês contam com apoio especializado e organizações da sociedade civil para apreciação do orçamento (ANDREWS *et al.*, 2014; SANTISO, 2008; JOHNSON; STAPENHURST, 2008). Nesta fase, os legisladores podem pedir esclarecimentos às entidades executivas responsáveis pela elaboração do orçamento, que tentará defender a proposta apresentada. A participação em comitês é importante para os legisladores adquirirem experiência na revisão orçamentária e conseguirem debater com o Executivo (POSNER; PARK, 2007). Após as discussões, o orçamento é aprovado, promulgado em lei, autorizando o Executivo a cumpri-lo como votado (GIACOMONI, 2017; ANDREWS *et al.*, 2014; DESPOSATO, 2008).

A terceira fase é a execução do orçamento, garantida por um conjunto de processos de gerenciamento de recursos que garantem que estejam disponíveis no momento da implementação. Estes recursos são arrecadados com a cobrança de tributos, transferências, ou empréstimos e são destinados aos pagamentos, investimentos ou aquisições controladas por setores do controle interno e auditoria e registrados no setor de contabilidade, exemplificados nos processos de 04 a 06 (Figura 1) (ANDREWS *et al.*, 2014).

A prestação de contas e o controle externo estão na quarta fase. O governo é obrigado a prestar contas a órgãos de controle externo, no caso brasileiro são os Tribunais de Contas (LEMOS, 2005; SACRAMENTO, 2005). Segundo Andrews *et al.*, (2014, p. 05) eles são os “guardiões da integridade da gestão financeira pública”. Sendo identificadas irregularidades na execução do orçamento, este órgão, junto com a sociedade civil, pode responsabilizar os governos que ficam sujeitos inclusive a intervenção, como estabelece os art. 34 e 35 da Constituição Federal (ANDREWS *et al.*, 2014; SACRAMENTO, 2005; BRASIL, 1988).

O objetivo do Ciclo *PFM* é garantir o controle das finanças públicas orientando as decisões dos governantes em relação aos gastos, aos resultados, a prestação de contas produzindo orçamento, fluxo de recurso e decisões fidedignas permitindo a responsabilidade institucionalizada – processo 07 (Figura 1) (ANDREWS *et al.*, 2014). O ciclo orçamentário é um processo contínuo que inclui outras instituições formando o sistema de governança do país em que parte do orçamento é responsabilidade do Executivo e outras precisam envolver grupos da sociedade civil, empresas e o público em geral para garantir a transparência e a responsabilidade nas ações (STAPENHURST, 2008).

O ciclo orçamentário só funcionará de maneira transparente, aberta e responsável se integrar as funções públicas executivas de planejamento orçamentário, alocação de receitas e despesas, relatórios financeiros, auditoria, avaliação e responsabilização pública, com a integração significativa de grupos da sociedade civil, empresas públicas e as legislaturas que

precisam ser atuantes *ex ante* a execução orçamentária e *ex post* na avaliação dos resultados (STAPENHURST, 2008).

Historicamente o congresso brasileiro não teve um papel significativo no orçamento até a Constituição de 1988 que deu a ele o poder de modificar o orçamento (STAPENHURST, 2008, SANCHES, 1996). O orçamento público brasileiro através da Lei 4320 de 1964 já trazia a necessidade do controle do orçamento que se tornou cada vez mais elaborado. Atualmente, o orçamento público anual brasileiro é decorrente das leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo que englobam o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (BRASIL,1988; BRASIL - Lei 4.320/1964; GIACOMONI, 2017).

O Plano Plurianual é composto por diretrizes da administração pública a serem alcançadas de forma continuada, durante 04 anos, e orienta a elaboração dos orçamentos anuais (BRASIL,1988). Deve ser aprovado pelo Legislativo até o início do segundo semestre do primeiro ano de mandato do governo. A LDO é um conjunto de regras para a elaboração do orçamento do exercício seguinte, a LOA. A LDO é votada até o início do segundo semestre do ano anterior a sua execução. A LDO indica as metas e as prioridades apresentando as metas fiscais, incluindo as despesas de capital, indicando alterações na legislação tributária, concessão de qualquer vantagem, aumento ou criação de cargos e alterações em estruturas de carreira (GONÇALVES, 2015).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) dos municípios, como a do orçamento federal, deve ser compatível com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O PPA necessita de autorização dos legisladores para ser alterado, assim como a LDO e a LOA. Todas estas legislações são elaboradas no âmbito do Poder Executivo. Após a elaboração da proposta orçamentaria, o Executivo a encaminha para a Câmara Legislativa, onde são recebidas pelas comissões que avaliam os projetos, emitem parecer e encaminham à Câmara com o propósito da lei ser apreciada, debatida, modificada, caso não atendam aos anseios da população. Após a aprovação, os legisladores a reencaminham para sanção do Executivo e a LOA é executada no ano imediatamente posterior. O trâmite da LOA é anual e o prazo para sua aprovação é estabelecido na lei orgânica de cada município, geralmente as votações ocorrem em duas sessões entre outubro e dezembro (Lei Complementar 101/2000, BRASIL,1988; BRASIL - Lei 4.320/1964).

O orçamento anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade social e deve apresentar os efeitos de cada proposta sobre as receitas e despesas, inclusive das anistias, remissões, isenções, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Estando todas as destinações de recursos previstas no

orçamento, nenhum gasto deve ser executado sem a devida previsão, sendo o orçamento o principal meio de que o cidadão dispõe para conhecer a destinação de seus impostos (BRASIL,1988; BRASIL - Lei 4.320/1964; REZENDE; CUNHA, 2014).

A Lei 4320/64 em conjunto com a Constituição Federal elenca os princípios orçamentários, em que se destaca a unidade, universalidade, anualidade, legalidade e publicidade. Desta forma, o orçamento precisa ser único, universal englobando todas as receitas e despesas do ano de exercício de forma equilibrada, atendendo as especificações legais e precisa ser divulgado. Dessa forma, o orçamento precisa incluir os Poderes Legislativo e Judiciário, que apresentam suas propostas orçamentárias dentro da Lei de Diretrizes Orçamentaria (BRASIL, 1988). Outro princípio que o orçamento também precisa atender é o do equilíbrio, abordado no art. 167 da Lei Maior e art. 12, §2 da Lei 101/2000 em que as receitas e despesas devem ser iguais mantendo desta forma o equilíbrio econômico do município, objeto deste estudo, evitando, portanto, o endividamento.

A proposta orçamentária enviada à Câmara Municipal deverá trazer a situação financeira do município, demonstrando a situação de dívidas, saldos, créditos, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis justificando a política econômico financeira do governo, estimativas de receitas e despesas futuras, receitas e despesas passadas, especificações dos programas especiais de trabalhos custeados por dotações globais em termos de metas visadas, decompostas em estimativas de custos das obras a realizar, serviços a prestar, acompanhadas de justificativa a finalidade econômica, financeira, social e administrativa, tudo indicando a respectiva legislação, detalhado por unidade administrativa. Cabe aos órgãos do Executivo a elaboração e organização destas demonstrações (BRASIL - Lei 4.320/1964).

De posse desta proposta orçamentária, os vereadores, semelhante ao que ocorre em âmbito federal deverão examinar, emitir parecer sobre os planos e programas, exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Também poderão apresentar emendas ao projeto, desde que estas não violem as especificações do art. 33 da Lei 4320/64:

- Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:
- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
  - b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
  - c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
  - d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

O item listado no inciso d é claro ao determinar que o legislador não pode apontar despesa sem a correspondente receita e esta não pode ser proveniente das vedações citadas

anteriormente. Nesse sentido, as emendas apresentadas só poderão ser aprovadas se compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias; forem relacionadas com correção de erros e omissões ou a correção de dispositivos do texto do projeto de lei orçamentária. Mesmo com a proposta em posse dos vereadores, o Executivo ainda pode enviar mensagens corretivas até que tal proposta seja aprovada pela comissão atribuída da discussão orçamentária. Terminados os debates, o orçamento é aprovado (BRASIL,1988; BRASIL - Lei 4.320/1964).

Como citado, as Câmaras Municipais dispõem de comissões que podem ser permanentes ou temporárias, responsáveis pela discussão dos projetos. Nessas comissões são elaborados os relatórios, pareceres e o voto. No cenário federal, para aprovação do orçamento são elaborados quatro pareceres: parecer de receita; parecer preliminar, parecer setorial e o parecer final. Os primeiros analisam as receitas em que podem ser identificadas reestimativas decorrentes de renúncia de receita, recursos adicionais, montante de despesas a serem reduzidos que poderão ser utilizados como fonte de recursos das emendas (BRASIL,1988; GIACOMONI, 2017; DOMINGOS; AQUINO, 2019).

Desse parecer de receita é elaborado pelo relator geral o parecer preliminar composto por duas partes. Na primeira parte são analisadas as finanças públicas considerando as estimativas da receita, assim como comparações entre os valores executados no exercício anterior, os da lei orçamentária em execução e os da proposta. A segunda parte, de acordo com Giacomoni (2017), orienta a apresentação das emendas, os critérios a serem obedecidos pelos relatores setoriais e pelo relator geral. O relatório setorial também foi dividido por Giacomoni (2017) em duas partes.

Inicia-se com apreciação da proposta orçamentária dos órgãos que compõem as áreas temáticas, detalhando os montantes da despesa permitindo que seja comparado com os valores anteriormente executado. A segunda parte é composta pelo pronunciamento do relator setorial que é apresentado, discutido e votado em seção da comissão mista de orçamento, incluindo as deliberações de plenário, que serão transformadas em parecer setorial (GIACOMONI, 2017). O parecer final é a consolidação e adequação de todos os pareceres setoriais das áreas temáticas aprovados em comissão mista, originando o relatório geral que contém todas as demonstrações e as emendas aprovadas em substituição as propostas do Executivo, que serão encaminhadas para discussão e votação pelos legisladores (GIACOMONI, 2017).

O orçamento público apresenta problemas. Em decorrência disso, o que deveria ser utilizado como instrumento de planejamento da gestão pública, passa a sofrer com problemas decorrentes da relação entre o Executivo e o legislativo. Na etapa de elaboração do orçamento,



no primeiro ano do governo, no caso de transição de poder, o PPA, instrumento de planejamento continuado por 04 anos tem a apreciação e aprovação pelos legisladores tumultuada porque o cronograma deste instrumento é o mesmo da PLOA. A PLOA, por sua vez, ainda precisa estar de acordo com a LDO do governo anterior e, esta sobreposição de agenda faz com que o PPA fique prejudicado, não tendo a atenção merecida, assim como a LDO que deixa de ser apreciada na aprovação da LOA. Desta forma, o PPA, a LDO e a LOA deixam de ser compatíveis e subordinadas e o ciclo orçamentário não é integrado<sup>1</sup> (REZENDE, 2009).

O orçamento público brasileiro também é muito rígido (BLÖNDAL; GORETTI; KRISTENSEN, 2003). Segundo Herrera e Olaberria (2020), avaliando o orçamento da União de 2017, concluíram que mais de 90% dos gastos totais são rígidos. Isso é devido às despesas obrigatórias e vinculações orçamentárias. Embora o princípio da não afetação esteja presente na Lei Maior, o orçamento brasileiro institui parcelas dos recursos para a saúde, educação, assistência social, pagamento do funcionalismo e, no caso da União inclui também, os repasses obrigatórios para Estados e Municípios e pagamento dos juros da dívida pública (REZENDE; 2009, REZENDE, CUNHA; 2013).

A União, na tentativa de obter mais recursos cria as contribuições sociais, que são vinculadas a assistência social e com isso, faz uso desses recursos para atender a população e, quando a economia fica desaquecida e as pessoas mais precisam destes recursos, esta destinação precisa ser mantida afetando o equilíbrio fiscal (REZENDE; 2009, REZENDE, CUNHA; 2013). A rigidez orçamentária, prejudica a reavaliação das prioridades, prevista na LDO (REZENDE; 2009, REZENDE, CUNHA; 2013) e impede a autonomia na definição dos gastos e a eficiência da gestão pública nas reais prioridades (REZENDE; 2009).

O contingenciamento dos recursos orçamentários pelo Executivo impede o cumprimento do orçamento na medida em que impõe limites ao empenho de verbas e a realização de despesas e traz incertezas sobre a macroeconomia, afetando as decisões de investimento e provocando desequilíbrio econômico. O contingenciamento provoca incertezas

---

<sup>1</sup> Em âmbito federal, na ocasião da transição de governo, no primeiro ano em que o governo entrante tem que elaborar e enviar aos legisladores seu PPA, para os próximos 04 anos, encontra-os sobrecarregados visto que também precisam aprovar a LOA, para o ano seguinte e que tem o mesmo prazo de tramitação que o PPA (encaminhados até 31 de agosto e aprovados até 15 de dezembro). Esta LOA precisa estar compatível com a LDO do governo anterior e precisa ser votada e aprovada até o meio do ano (31 de agosto). Assim, aprova-se a LOA, sem que se dê a devida atenção a LDO, e o PPA até o final do ano (31 de dezembro). Com isso, o instrumento de longo prazo, o PPA não recebe a devida atenção (BRASIL, 1988; REZENDE, 2009).

Em âmbito Estadual e Municipal os prazos para a apresentação, discussão e aprovação dos instrumentos de planejamento são estabelecidos em regimento interno de cada ente e os prazos não são significativamente diferentes.

e dificulta as ações até dos gestores públicos sobre a disponibilidade de recursos para a execução de ações ou o cumprimento dos cronogramas (REZENDE; 2009, REZENDE, CUNHA; 2013; JACOBS, 2008). O Executivo lança mão do contingenciamento de recursos para atender ao equilíbrio fiscal, que a LRF determina e, em caso de não atendimento a Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal pune o gestor com sanção que vai desde a perda de cargo, proibição de exercer emprego público, pagamento de multas até prisão.

O contingenciamento de recursos para atender as metas fiscais decorre também do orçamento sub ou superestimado, elaborado desta forma para atender as estratégias dos gestores públicos durante o ano (SPEEDEN; PEREZ, 2019; AZEVEDO, 2013). O Executivo, quando elabora o orçamento adota expectativas conservadoras quanto a arrecadação de receitas e a projeção de despesas (REZENDE; 2009, REZENDE, CUNHA; 2013). Ao enviar o projeto de Lei Orçamentária aos legisladores, estes, valendo-se da previsão de erros e omissões reveem os parâmetros adotados para estimar os valores para criar emendas (REZENDE, 2009, PRAÇA, 2012), que aprovam, provocando a reação do Executivo de decretar contingenciamento de despesas, diante da obrigatoriedade de cumprir as metas fiscais estabelecidas na LDO (REZENDE, 2009).

Os pagamentos dos empenhos também podem sofrer postergação para o ano seguinte, através do uso dos “restos a pagar” que acontecem quando uma despesa orçamentária não é liquidada até 31 de dezembro do ano de exercício. Essa prática é adotada para cumprir as metas fiscais e precisa ser observada pelos legisladores ao aprovar o orçamento, pois compromete o cumprimento do orçamento futuro (DOMINGOS, AQUINO, 2019, REZENDE; 2009, REZENDE, CUNHA; 2013) principalmente quanto às despesas discricionárias e aos investimentos (REZENDE, 2009). O Executivo também pode enviar aos legisladores o orçamento superestimado de forma a ter margem para realocação de recursos entre programas e assim ter maior flexibilidade na execução orçamentária. Tudo isso provoca imprecisões entre o que é planejado e o efetivamente executado, prejudicando a visão estratégica do orçamento (SPEEDEN; PEREZ, 2019; CRUZ; AFONSO, 2018; REZENDE, CUNHA; 2013).

A administração do contingenciamento feito pelo Executivo é um dos pilares que sustenta a funcionalidade do presidencialismo de coalizão (REZENDE, CUNHA; 2013). O presidencialismo de coalizão dificulta o uso do orçamento como instrumento de planejamento na medida em que a manutenção da coalizão depende da execução do orçamento. Assim, o Executivo precisa administrar o contingenciamento de recursos de forma a atender a coalizão, que disputa fatias do orçamento (SPEEDEN; PEREZ, 2019; ESLAVA; NUPIA, 2017) atender à sociedade, inclusive as demandas decorrentes de judicialização de direitos, precisa

administrar também os “restos a pagar” e o represamento de emendas e compromissos assumidos que pressionam o orçamento, gerando desequilíbrios que se tornam críticos em momentos de instabilidade econômica (REZENDE, CUNHA; 2013).

Para reduzir a discricionariedade do Executivo sobre a execução de emendas e consequentemente enfraquecer a política de barganha, em que tinham mais emendas executadas os políticos da coalizão com o Executivo, foi proposto o orçamento impositivo, através das EC 86/2015 e 100/2019. Desta forma, no orçamento da União, é estabelecido para cada parlamentar 1,2% da receita corrente líquida prevista no PLOA enviado pelo Executivo, distribuída pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato e 1% para as emendas de bancadas vinda de Estados e do Distrito Federal (SANTOS; GASPARINI, 2020; LIMA; VIANA, 2015). No entanto, a fatia que os legisladores dispõem não cria despesa nova nem política pública. A emenda precisa ser vinculada às atividades do governo, que determina o ritmo da despesa, e deve destinar 50% dos recursos para projetos de saúde e somente essas, junto com as emendas dos Estados são obrigatórias (PEREIRA; FIGUEIRA, 2020).

Apesar do caráter impositivo, o texto das emendas não tirou do Executivo a discricionariedade para bloquear os recursos sem a apreciação do Congresso e trouxe mais rigidez e descrédito ao orçamento ao permitir que tais emendas não tenha previsão no PPA ou na LDO, não cobra eficácia dos gastos nem resultados, além de aumentar a relação de troca de favores entre o eleitorado e o Legislativo em detrimento das políticas públicas (SANTOS; GASPARINI, 2020; LIMA; VIANA, 2015).

Com tantos fatores afetando o orçamento público, ele é alterado e não cumprido, desrespeitando as leis orçamentárias, tornando o orçamento imprevisível e de difícil avaliação de projetos, programas e ações, com a prestação de contas, a compreensão e o controle social prejudicados (REZENDE; CUNHA, 2013). O orçamento então é visto com reduzida percepção de utilidade como ferramenta de gestão (AZEVEDO, 2013), representada pelo pouco interesse social e reduzida cobertura da mídia (REZENDE, CUNHA; 2013; (REZENDE, CUNHA; 2014) que se reflete nas piores notas apontadas pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), que mede a adequação do que foi planejado ao que foi executado (IEGM/2019).

#### **2.4 Relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo no ciclo orçamentário**

A relação de poder entre o Executivo e o Legislativo varia consideravelmente entre os países. Por exemplo, nos Estados Unidos o Legislativo possui um papel relevante, sobretudo nas etapas de definição e aprovação do orçamento. Em outros países, como é o caso do Brasil,

o modelo é o oposto, em que o Poder Executivo domina o processo nas definições do orçamento (POSNER; PARK, 2007; PEREIRA; MUELLER, 2002).

No Brasil, a constituição concede ao Executivo poderes de legislar, exclusividade sobre as iniciativas de introdução de legislação administrativa, orçamentária, fiscal, poder de pedir urgência para as leis que apresenta, autoridade para editar decretos com força de lei, poder de agenda, poder de veto sobre as emendas orçamentárias e ainda consegue influenciar a formação das comissões legislativas e cooptar apoio através da concessão de cargos em comissão (DOMINGOS; AQUINO, 2019; DESPOSATO 2008; SANTISO, 2008; SACRAMENTO, 2005; ARRETCHÉ; RODDEN, 2004).

Mesmo quando o chefe do Poder Executivo tem minoria na Câmara Legislativa ele ainda consegue influenciar o legislativo. O vereador pode questionar o orçamento, propor mudanças, apresentar emendas ou simplesmente aprovar o orçamento (LEMOS, 2005). Como é difícil governar com minoria no legislativo, o Executivo usa de artimanhas para evitar o escrutínio e conseguir aliados e aprovar seus projetos (ROEDER, 2016). Em simetria ao presidencialismo de coalizão, termo criado por Abranches (1988) para explicar os arranjos do Governo Federal em busca de apoio, os prefeitos também adotam a mesma estratégia em nível municipal.

A formação da coalizão junto ao Executivo é fundamental para que o prefeito consiga votar e aprovar seus projetos e governar, buscando para isso bom relacionamento com os legisladores (CAMARGO; HERMANY, 2017). O presidencialismo de coalizão produz estabilidade política porque limita a prestação de contas horizontal, diminuindo a densidade democrática, a representação, limitando que outros políticos, em especial os que não pertencem a coalizão tenham visibilidade de suas preferências e controle dos atos e omissões dos governantes (SACRAMENTO, 2005).

Para montar a coalizão, o Executivo faz uso da liberação de recursos para emendas parlamentares, cargos em comissão e consegue desta forma influenciar as pautas do Legislativo e a composição das comissões que avaliam os projetos que envia a Câmara Legislativa (DOMINGOS; AQUINO, 2019; ROEDER, 2018; GARCIA, 2013). Quanto mais partidos políticos formarem a coalizão com o Executivo, maior tende a ser o gasto público e a possibilidade de déficit (ESLAVA; NUPIA, 2017). O Executivo depende do Legislativo para aprovar seus projetos e ainda é controlado e fiscalizado por ele o que aumenta a necessidade de negociação (GARCIA, 2013). Essa troca de favores entre Executivo e Legislativo é conhecido como Política de Barganha (ROEDER, 2016; LAPSLEY *et al.*, 2011; SANTISO, 2008).

Os legisladores barganham com o Executivo para conseguirem recursos para seus distritos visto que não há legislação que destine a eles recursos para serem alocados (AZEVEDO, 2016; CUNOW *et al.*, 2012; ARRETCHE; RODDEN; 2004). Lapsley *et al.*, (2011) lembram que independente de ser um governo de minoria ou de coalizão a ordem entre Executivo e Legislativo precisa ser negociada. Em governos de minorias os déficits financeiros são maiores que em governos em que há coalizão porque o Executivo tem maior dificuldade em aprovar o orçamento, controlar a burocracia, sendo então menos produtivo e eficaz frente aos cidadãos, e, portanto, têm dificuldades para manter a governança e a estabilidade política. Daí, surgem os prêmios ofertados pelo Executivo por alcançar consenso nas negociações (GRATON *et al.*, 2020; LAPSLEY *et al.*, 2011; ARRETCHE; RODDEN; 2004).

Desta forma, o Executivo forma coalizões com o Legislativo para obter apoios às suas propostas, e conseguir governar, principalmente quando possuem alianças partidárias frágeis (GARCIA, 2013; ARRETCHE; RODDEN; 2004). Para isso faz uso de recursos, acolhidos pelos legisladores para atender a interesses de seus eleitores e salvaguardar, assim uma possível reeleição (CUNOW *et al.*, 2012; ARRETCHE; RODDEN; 2004). É o Executivo que dispõe do controle dos recursos orçamentários, podendo reter, vetar e transferir fundos (WEHNER, 2006). Para realizar as promessas de campanha o legislador prioriza um bom relacionamento com o Executivo para conseguir fundos, também conhecidos como *porks barrel politics* (GARCIA, 2013; CUNOW *et al.*, 2012; DESPOSATO, 2008; MORGENSTERN *et al.*, 2002).

Garcia (2013) escreve que a política de *porks* consiste principalmente na distribuição de recursos pelo Executivo (aprovação de emendas) para atender demandas específicas de suas bases enquanto a coalizão seria o compartilhamento do controle por meio de nomeações. As nomeações de integrantes de partidos da coalizão para cargos dentro do Executivo, em especial de secretários, dão ao partido detentor da pasta discricionariedade na destinação dos recursos, beneficiando o partido do prefeito e o próprio partido, maximizando sua participação (BATISTA, 2015). Quanto menor a quantidade de cadeiras que o partido do prefeito conseguir conquistar, maior será a necessidade da formação da coalizão interpartidária (CHAISTY *et al.*, 2014; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

O Executivo também precisa ter controle sobre a presidência da Câmara Municipal, importante peça para o Executivo garantir poder de agenda (ROEDER, 2016). O presidente da câmara, que é eleito em votação secreta por maioria de votos e tem mandato de 2 anos, representa o posicionamento majoritário da Câmara Municipal e é ele quem coordena os trabalhos legislativos pautando os projetos, definindo a ordem do dia, designando os membros das comissões e, faz isso de acordo com os interesses do partido que representa. Estes projetos,

vindos das comissões que os avaliam, precisam ser pautados pelo presidente para serem votados (ROEDER, 2016; BRASIL, 1989).

Por *porks*, os integrantes do Legislativo são cooptados pelo Executivo, que assim deixam de exercer o papel de fiscalizar o Executivo (DESPOSATO, 2008; RAUPP; PINHO, 2012). Para conseguir apoio, além dos *porks*, o Executivo precisa construir alianças sempre que pretende aprovar um projeto mais disputável, evitando a derrota no legislativo. As alianças são feitas anteriormente à votação do projeto (GRATON *et al.*, 2020; ROEDER, 2018; MCGRATH *et al.*, 2015). Em municípios menores, devido à pequena quantidade de vereadores, as alianças são costuradas individualmente e em municípios maiores, por meio de bancadas. É negociada individualmente também com os vereadores com maior prestígio, independente do partido ao qual pertençam, podendo inclusive ter acesso a mais recursos que os integrantes fiéis da coalizão (GRATON *et al.*, 2020; ROEDER, 2018). Desta relação nasce o comportamento clientelista do vereador junto ao Executivo patronal (ROEDER, 2018; SILVA; DANTAS, 2016).

Este comportamento clientelista é caracterizado pela concessão de favores políticos entre as partes em troca de votos e parcerias com o governo (GRATON *et al.*, 2020, BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, CARVALHO, 1997). Quanto maior a coalizão interpartidária, maior tende a ser os gastos para mantê-la e não há garantias de apoio, visto que o partido que recebe menos sempre vai demandar mais recursos, gerando tensão no grupo (GRATON *et al.*, 2020; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Neste cenário é comum o orçamento tornar-se deficitário devido à necessidade de atendimento de emendas aos parlamentares da base de apoio (HANKLA, 2013).

Quando o grupo do prefeito é maioria na Câmara Municipal, a fiscalização legislativa também fica prejudicada. Em troca dos *porks*, o Legislativo não oferece resistência às propostas do Executivo (ROEDER, 2018, SARTORELLI; PIRES, 2012; SANTISO, 2008). Neste contexto o Executivo terá o poder de agenda, ou seja, contará com apoio de parlamentares em posições estratégicas (Presidente da Câmara, líderes de comissões) que conseguirá articular de forma a aprovar as medidas que pretende, superando os obstáculos (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009). Aqui, a oposição é dividida e pode não ser vantajosa, levando os legisladores a buscarem vantagens individualmente (DESPOSATO, 2008).

A oposição pode não ser vantajosa porque sem os *porks* o vereador fica impossibilitado de atender aos interesses de seus eleitores e em municípios ou regiões mais carentes as pessoas preferem ter atendidos suas necessidades imediatas (cesta básica) a outras (hospital) (BERTHOLINI; PEREIRA; RENNO, 2017; BLANCO, 2017; BATISTA, 2015;

DESPOSATO, 2008). Uma alternativa adotada pelos legisladores é fazer a oposição buscando se destacar frente aos demais com postura proativa. Esta estratégia tem baixo custo e funciona quando o político não é visto como culpado por impedir políticas públicas (LEMOS, POWER; 2013; LEMOS, 2005).

Aqueles políticos que conseguem destaque têm facilidades para a troca de partido e são as lideranças individuais (SILVA; DANTAS, 2016). Eles também têm predisposição para fiscalizar e vigiar o governo se isto elevar suas chances de reeleição (LEMOS, 2005). Esse comportamento dos legisladores de prestígio é característica de sociedades em que os partidos são fragilizados e os políticos concorrem entre si dentro do partido e pelos eleitores para alcançarem o cargo público (SILVA; DANTAS, 2016; BATISTA, 2015) somando a isso há a incapacidade dos partidos de coordenar as candidaturas, incentivando assim a competição entre eles (SILVA; DANTAS, 2016). Esse políticos tendem a adotar o comportamento individualista quando percebem os apoiadores regionais (CASTRO; ANASTASIA; NUNES, 2009). Assim, tais políticos negociam individualmente com o Executivo desprezando suas bancadas ou partidos e devido à forte influência social permanecem no poder onde são atendidos em suas demandas (SILVA; DANTAS, 2016; SANTISO, 2008).

Outro fator que compromete o empenho dos legisladores em fiscalizar o Executivo e analisar, alterar e votar o orçamento mais eficiente, é o desinteresse dos cidadãos na aprovação do orçamento (REZENDE; CUNHA, 2014). A aprovação trata-se de uma votação ordinal, ou seja, não exige a votação nominal para ser aprovada e por isso o vereador não se compromete. Outro fator são as vinculações orçamentárias que garantem fatias do orçamento para, por exemplo, saúde e educação, setores que poderiam causar ruídos nas votações (REZENDE; CUNHA, 2014).

O desinteresse da população pelo orçamento não é mero acaso, dada as dificuldades de participação no processo orçamentário. Segundo Breláz e Alves (2013) as audiências públicas acontecem em horários em que há baixa participação popular e são chamados a participar as bases parlamentares. Embora a Constituição Federal e a Lei 101/2000 assegurem que a transparência dos instrumentos de planejamento orçamentários por meio de audiências públicas durante o seu processo de elaboração e discussão, a população não participa das audiências públicas existindo baixo interesse (REZENDE; CUNHA, 2014; AZEVEDO, 2016).

As audiências realizadas sem a presença do prefeito, de vereadores, mas com assessores podem ser apenas cerimoniais (AZEVEDO; 2016; AZEVEDO; AQUINO, 2016). Breláz e Alves (2013) escrevem que as audiências públicas são realizadas sem que haja discussões orçamentárias. É um momento em que o Legislativo usa para discurso político junto a sociedade

civil para assim ganhar legitimidade para suas emendas frente ao Executivo e a sociedade civil que assiste até o momento de sua fala. As audiências são realizadas quando o orçamento já está elaborado e as alterações só podem ocorrer por meio de emendas, reduzindo a credibilidade das audiências e a consequente dificuldade de institucionalização da participação social (BRELÀZ; ALVES, 2013).

Pereira e Figueira (2020) relatam casos em que a ocorrência de mobilização social fez com que o Executivo executasse o projeto apontado pela população conforme prometido, exemplificando a importância da participação dos cidadãos no processo orçamentário, desde a proposição da emenda, a tomada de decisões até o acompanhamento da execução do projeto através dos canais de transparência. Tal prática é benéfica por ajudar na responsabilização dos representantes durante a fase de debates legislativos, melhora a relação com os eleitores e permite a execução de projetos que realmente a sociedade necessita além de incentivar os mecanismos de monitoramento.

Organizações da sociedade civil costumam pressionar os legisladores a atenderem suas solicitações. Blanco (2017) escreve que as organizações da sociedade civil ajudam na divulgação do trabalho do legislador na região, desde que tenham seus *lobbys* atendidos. Assim, estas pressionam para conseguirem *porks* sem que existam instituições externas independentes para fiscalizar a alocação dos recursos e monitorar os resultados, garantindo benefícios aos seus membros. Os *porks* são uma maneira ineficaz de alocar os recursos sociais. Isso porque eles não são destinados a locais onde teriam maior benefício, mas sim aqueles em que os seus implementadores têm maior força política (BLANCO, 2017; BERTHOLINI; PEREIRA; RENNO, 2017), legitimando o político frente a seus eleitores (GREENWOOD *et al.* 2008). Para que a distribuição dos *porks* fosse justa, o autor recomenda maior envolvimento da sociedade com profissionais de diferentes áreas. Sem nenhuma interferência, os *porks* seriam regidos pelo livre mercado com a corporatização e privatização de estruturas de governanças e processos.

A execução orçamentária também enfrenta a dificuldade de estimação de receitas por parte do Executivo, o que torna prática constante a reestimação de receitas e consequentemente os contingenciamentos. Isso ocorre porque a reestimação de receitas pode aditar ou contingenciar as destinações orçamentárias ao longo do ano e é usada tanto em casos imprevistos quanto para acomodar as relações entre o Executivo e o legislativo, ou seja, atendendo as bases de apoios do Executivo perdendo, portanto, a visão estratégica e a eficiência (REZENDE; CUNHA, 2014).



Somado a isso, o excesso de discricionariedade do Executivo na execução do orçamento (REZENDE; CUNHA, 2014; SANTISO, 2008; DESPOSATO, 2008; WEHNER, 2006; LEMOS, 2005; SANCHES, 1995) colabora para que, sendo superadas todas as limitações estabelecidas à proposição de emendas orçamentárias pelos legisladores (relacionadas no art. 33 da Lei 4320/64, em que se destaca o impedimento de criar despesa sem a correspondente receita), não haja garantia de que tal projeto seja executado. Dispondo o Executivo de excessiva flexibilidade para alterar o orçamento conseguindo executar apenas parte da programação, inviabiliza o cumprimento do Plano Plurianual, dificultando a fiscalização e a transparência do orçamento (MONTEIRO, 2006; SANCHES, 1995). O Executivo ainda pode enviar mensagens modificativas do orçamento quando esse já está em discussão, tumultuando o escrutínio legislativo.

O Executivo por dificuldades de estimar o orçamento ou buscando aumentar a discricionariedade de receitas, apresenta orçamento supervalorizado e a receita que não é obtida provocará vetos a despesas aprovadas no orçamento para atender as metas fiscais (REZENDE; CUNHA, 2014; SANTISO, 2008). Entretanto muitas emendas são vetadas também por vícios de iniciativas, ou seja, não atendem as determinações do art. 33 da Lei 4320/64, mas são propostas pelos vereadores personalistas para impressionar seus eleitores e serem reeleitos (AZEVEDO, 2016).

Cunow *et al.*, (2012) defendem que os legisladores busquem a reeleição porque este fato pode ser positivo na medida em que torna o político mais hábil na formulação de políticas, competente, qualificado e capaz de produzir representatividade política. Por outro lado, a reeleição é negativa quando cria uma hierarquia e desigualdade de influências, principalmente quando essa influência parte do Executivo que detêm mais recursos e assim consegue sobrepor seus interesses sobre os integrantes do Poder Legislativo, menos experiente e conseqüentemente menos qualificados para entender a legislação orçamentária e para representar interesses diversos aos propostos pelo Executivo (CUNOW *et al.*, 2012; HUDSON; WHEN, 2007).

No estudo de Silva e Dantas (2016) é apontado que a escolaridade dos políticos em geral importa pouco, visto que nem são solicitados documentos oficiais que comprovem o nível de instrução deles. Segundo Cunow *et al.*, (2012) os parlamentares recém-eleitos não são ajudados a entender o orçamento enquanto o Executivo conta com os servidores que participam da elaboração do orçamento e ainda pode não trazer as informações completas no projeto de lei orçamentária (RIOS *et al.*, 2018; POSNER; PARK, 2007). A preparação de emendas e organização e condução de revisão orçamentária são atividades morosas e que necessitam de habilidades técnicas (OLSON, 2008). Se os legisladores tivessem preparo, nisto inclui

capacidade técnica, pessoal qualificado apartidário, poderiam derrubar os vetos do Executivo, porém, não se envolvem como deveriam no debate (BARRACLOUGH, DOROTINSKY, 2008; SANTISO, 2008).

Mesmo nas comissões em que a proposta de lei orçamentária é analisada, os legisladores não são capacitados tornando as comissões deficientes ou fictícias, existentes em função de lei (DOMINGOS; AQUINO, 2019; AZEVEDO e AQUINO; 2016), porque não tendo preparo, o legislador não se envolve nas discussões orçamentárias frente ao Executivo como se espera (POSNER; PARK, 2007).

Para que haja envolvimento dos legisladores nas discussões do orçamento é necessário que existam incentivos, como um maior envolvimento da população (REZENDE; CUNHA; 2014); existência de equipe técnica qualificada e apartidária para assessorar os parlamentares (SANTISO, 2008); organização e fortalecimento da instituição para que possam solicitar detalhes dos projetos ao Executivo (DESPOSATO, 2008), revogar vetos (SANTISO, 2008) e de fato exercer a fiscalização eficaz do Executivo (RIOS *et al.*, 2018). Desta forma, o orçamento antes afastado dos interesses dos eleitores, permitindo inclusive o endividamento do município e o descrédito social cumprirá o papel de instrumento de planejamento (HUDSON; WHEN, 2007; ANDREWS *et al.*, 2014).

Buscando criar um índice que mede capacidade do controle legislativo sobre o orçamento, Wehner (2008) discute seis pré-requisitos. Em primeiro, argumenta que quando o legislativo tem capacidade de alterar o orçamento, ele se envolve nas prioridades orçamentárias e protege a política fiscal executiva. Em segundo, discute que o Executivo tem maior propensão a negociar a aprovação do orçamento quando os legisladores têm maior capacidade de afastar o orçamento do que pretende o Executivo. Em terceiro, a flexibilidade executiva na implementação do orçamento sem a aprovação do legislativo, que fica com poder reduzido de controlar o Executivo (SANCHES, 1995). Em quarto, o tempo de debate do orçamento que, geralmente demora meses para ser montado e semanas para ser apreciado e votado. Em quinto a capacidade das comissões legislativas de especializar, aumentando a produtividade identificando falhas e melhorando a conformidade do orçamento e em sexto, o acesso a informações orçamentárias úteis, abrangentes, oportunas e atuais para a tomada de decisões, garantindo a transparência orçamentária.

Esses pré-requisitos foram avaliados para a criação de um índice que mede a governança democrática, em que se concluiu que à medida que as legislaturas têm deficiência em atender a estes pré-requisitos, também é deficiente seu poder sobre o orçamento e ao Executivo não

interessa atender aos ensejos do legislativo, a menos que isso traga consequências (WEHNER, 2008).

O orçamento é a forma de controle no setor público e legitima os gastos do governo, pois permitem a comparação de metas institucionais, das diretrizes de boas práticas para a regulamentação e boa governança, entretanto, tem sido burocratizado, é complexo e ambíguo gerando descompasso entre o controlar e o gerenciar (JACOBS, 2008). Desta forma, a lei disciplina o processo orçamentário, entretanto é falha ao verificar a eficiência operacional (SANTISO, 2008). Nesta linha, são comuns críticas às alocações do orçamento, que apresentam erros apontados pelos Tribunais de Contas, órgãos técnicos e independentes que tem entre as atribuições auditar e investigar as políticas públicas contribuindo para a redução da assimetria informacional, podendo responsabilizar o Executivo por irregularidades encontradas (ANDREWS *et al.*, 2014; LEMOS, 2005).

Embora os tribunais de contas acompanhem de forma informatizada o orçamento dos governos, este acompanhamento é contábil porque não mede o cumprimento das metas estabelecidas e sim a busca de conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (AZEVEDO, 2016; AQUINO *et al.*, 2016).

No cenário em que a aprovação do orçamento é afetada por tantos aspectos externos ao projeto de lei enviado pelo Executivo essa pesquisa sustentada na Teoria Institucional Sociológica de Legitimação e associada a metodologia utilizada e exposta na seção seguinte apresenta formalmente como hipótese:

**Buscando legitimar-se perante o prefeito, o vereador abdica do dever de fiscalizar o Executivo e aprova o projeto de lei orçamentária encaminhado pelo prefeito sem escrutínio.**

Tal comportamento advém da necessidade de o vereador atender aos interesses de seus eleitores se legitimando frente a eles como competente e para isso precisa acessar os recursos disponíveis ao Executivo o que faz com que componha a coalizão de sustentação do governo sendo reconhecido como apoiador do governo e assim tendo atendidas suas emendas e reivindicações.

No próximo capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos adotados para realizar a pesquisa. Inicialmente é evidenciada a seleção da amostra, seguida pelo instrumento de coleta de dados, o instrumento de pesquisa e, por fim, breve descrição das técnicas de análise quantitativa dos dados.

### 3 METODOLOGIA

Este estudo investiga quais aspectos predominam na atuação dos vereadores na discussão e aprovação do orçamento público municipal. A pesquisa tem aprovação pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Uberlândia – UFU (número CAAE 33649220.0.0000.5152). Foi adotada a Teoria Institucional Sociológica, que estuda como os membros das organizações, os atores, se relacionam diante das regras e práticas estabelecidas e como modificam e legitimam as novas práticas garantindo a sobrevivência da instituição (GREENWOOD *et al.*, 2008; MEYER; ROWAN, 1977).

Como é apresentado com mais detalhes à frente, a coleta de dados foi realizada por meio da aplicação de um questionário eletrônico a vereadores. A partir das respostas, a pesquisa foi desenvolvida por uma abordagem quantitativa para as questões estruturadas, cujas respostas foram coletadas por escalas, complementada por análises qualitativas, desenvolvidas a partir das respostas abertas recebidas pelo questionário. Esse método de coleta de dados com questões estruturadas e abertas tem sido utilizado pelas pesquisas, o que permite maior interpretação dos resultados, como por exemplo a pesquisa de Lino, Aquino, Azevedo e Brumatti (2019).

Pesquisas quantitativas utilizando a abordagem sociológica da Teoria Institucional têm sido utilizadas, a exemplo de Azevedo, Lino e Diniz (2018) que usaram a teoria de base para explicar a associação entre descontinuidade de políticas e troca de equipe técnica em prefeituras. Em outro exemplo, Überbacher (2014) apresenta em seus estudos que a busca de legitimação de novos empreendimentos faz com que permaneçam no mercado, conquistando a confiança do público, o que permite acesso a recursos escassos (humanos, financeiros etc.) para continuar operando.

O método de coleta de dados utilizado na pesquisa utilizado foi a *survey*, cujo instrumento de pesquisa adotado para coleta dos dados está apresentado no Apêndice. A pesquisa foi enviada aos vereadores brasileiros eleitos em 2016 de acordo com as informações disponíveis no Repositório de Dados Eleitorais do TSE, informado pelos vereadores na ocasião da candidatura ao pleito. Foram eleitos 57.592 vereadores em 2016. Como os endereços de e-mails indicados em muitos casos foram de coligação partidária e por isso repetidos, o total de e-mails enviados ao endereço pessoal do vereador foi de 21.100 com 232 respostas. Também foram enviados 5012 e-mails para câmaras municipais que trouxe 25 respostas.

Os respondentes receberam o questionário através do e-mail informado ao TSE na ocasião da candidatura (TSE, 2019). Como o questionário é autoaplicável, não existiu interação do pesquisador com o respondente. As perguntas são fechadas, incluindo perguntas dicotômicas, multirrespostas e de escalas (BRACE, 2018; SAMPIERI *et al.*, 2013). Assim, são

utilizadas questões sobre o grau de concordância com escalas de 0 (discordo totalmente) a 10 (concordo totalmente) em que o vereador informa o quanto concorda ou discorda da questão apresentada e, quando é conveniente comenta a resposta no espaço destinado a esta finalidade, ampliando os dados da análise (BRACE, 2018; SAMPIERI *et al.*, 2013).

Para a elaboração das questões do questionário, além do estudo da literatura, foram adaptadas questões do questionário *Open Budget Survey*, do *International Budget Partnership – IBP* que realiza pesquisas globais sobre informações orçamentárias e de governança pretendendo a inclusão e responsabilidade e capacitação de cidadãos para construir políticas e práticas que “promovam equidade e justiça social” (IBP, 2019).

Na fase de construção do questionário foram realizadas entrevistas exploratórias com dois vereadores de dois grandes municípios brasileiros, para entender melhor o contexto de aprovação do orçamento no Legislativo e realizar ajustes no instrumento. O vereador que não foi eleito com a coligação do prefeito, possui curso superior em Direito e está no terceiro mandato como vereador. O vereador eleito com a coalizão do prefeito está em primeiro mandato, possui graduação em Economia, tendo atuado na área até ser eleito. As entrevistas foram realizadas remotamente e utilizou-se estrutura flexível e aberta de perguntas (SAMPIERI *et al.*, 2013). Na entrevista, os vereadores confirmaram a presença das diferentes situações que influenciam a aprovação do orçamento que estão sendo investigadas por este estudo.

Na sequência foi realizado com o questionário um pré-teste com dez respondentes. Esses possuíam diferentes níveis de conhecimentos sobre o tema abordado, o que contribuiu com sugestões de melhorias sobre o entendimento e o uso do instrumento (BRACE, 2018). Estes respondentes avaliaram a compreensibilidade das questões, se essas atendiam ao pretendido na pergunta, se as questões fechadas cobrem todas as respostas possíveis, se as perguntas induzem a alguma resposta e apresentaram opinião sobre o tamanho do questionário, a emoção/estímulo que tiveram ao responder as questões. Os respondentes do pré-teste foram contactados para poderem expressar suas dúvidas e questionamentos. O instrumento recebeu ajustes após essa etapa.

O questionário é composto por 06 blocos de questões, apresentados no Quadro 1. O instrumento de coleta está integralmente apresentado no Apêndice. O instrumento de coleta de dados teve sua confiabilidade testada pelo teste Alfa de Cronbach, cujo coeficiente mede a correlação entre as respostas do questionário como um todo, apontando inconsistências que reduzem a precisão do teste (FOWLER JR, 2014). A confiabilidade dos dados foi maior que o valor indicado de 0,7 obtendo se um Alfa de Cronbach de 0,924.

Quadro 1 Quadro resumo dos aspectos investigados no instrumento de pesquisa e das dimensões de estudos.

Aspectos Investigados	Dimensões De Estudo	Questões	Objetivos
Entendimento sobre a matéria orçamentária	Compreensão das informações no projeto de lei do orçamento	1 e 2	Captar aspectos contingenciais do legislativo, o que inclui compreensão de informações e estrutura de apoio.
Entendimentos sobre a atuação legislativa no orçamento	Atuação do vereador no processo orçamentário	3 e 4	Captar se o vereador entende seu papel na atuação sobre a matéria orçamentária.
		5	Saber se o vereador participa ativamente na proposição de emendas.
		6	Captar a importância percebida pelo vereador ao propor emendas, de legitimar-se frente ao prefeito e os efeitos na coalizão.
		7	Saber se o vereador faz pedidos de complementação de informações ao Executivo
		8, 9	Captar a flexibilidade dada ao Executivo para alterações no orçamento.
Atuação da Comissão de Orçamento e Finanças e do vereador no processo orçamentário	Influência do parecer da COF sobre o voto dos vereadores.	10	Saber como o vereador avalia a atuação da COF e o parecer que emitem.
Transparência do processo orçamentário	Transparência do processo orçamentário no Legislativo	11	Captar o entendimento do vereador sobre a necessidade de transparência do processo, e como é o processo de transparência.
		12	Captar a participação dos vereadores nas audiências de discussão dos instrumentos de planejamento.
		13 e 14	Captar a importância que o vereador dá a participação social para a aprovação do orçamento.
		15	
	Percepção dos vereadores sobre a atuação do Tribunal de Contas	16, 17	Saber se o vereador pode informar sobre a atuação do Tribunal de Contas no município.
Sobre a importância da matéria orçamentária	Percepção da importância das informações do projeto de lei do orçamento	18	Captar a relevância atribuída pelo vereador às áreas de gasto para aprovar o orçamento
	Relevância atribuída pelos vereadores às áreas de gasto	19	Captar a relevância atribuída pelo vereador às funções do governo.
		20	Identificar se o vereador direciona a atenção a pontos específicos do orçamento.
Perfil do vereador	Fonte de conhecimento das demandas dos eleitores.	21	Principais fontes de conhecimentos do vereador das demandas da população para considerar no orçamento.
	Metodologia - Respondentes	22 a 29	Saber quais características pessoais do vereador influenciam a aprovação do orçamento: escolaridade, disposição para ocupar cargo em comissão, pretensões futuras na carreira.
	Variáveis explicativas	30 e 31	Porte do município e número de assessores nomeados onde o vereador atua.
	Metodologia - Respondentes	32	
Treinamento e Capacitação	Demanda dos vereadores por cursos de capacitação	33	Cursos e treinamentos de capacitação que os vereadores demandariam.

Elaborado pela autora.

A coleta de dados foi realizada em dezembro/2020 e janeiro/2021, após o período eleitoral, de forma a evitar que as atividades de campanha dos vereadores afetassem a propensão dos vereadores a participar da pesquisa. Os respondentes foram os vereadores cujo mandato encerrou em dezembro de 2020, independente de sua reeleição. Não foram enviados e-mails para os novos vereadores eleitos, pois o interesse da pesquisa foi captar a experiência prévia dos vereadores no processo de aprovação do orçamento.

Com os comentários apresentados pelos vereadores em todas as dimensões analisadas foi realizada uma análise qualitativa das respostas em conjunto com as análises das respostas estruturadas. Dessa forma, as análises foram acompanhadas de *quotations*, para permitir evidenciar e sustentar interpretações para cada dimensão. Quando a *quotation* foi indicada por um vereador de cidade do interior recebeu a sigla “Int.” e o número da sequência da resposta do questionário. Como foi optativo indicar se o município do respondente era cidade do interior parte significativa das respostas não trazem esta informação.

Para a análise dos dados foram adotadas técnicas estatísticas alinhadas ao problema de pesquisa. Inicialmente foram analisadas estatísticas descritivas para apresentar de forma organizada e descrever os dados da amostra como caracterização dos respondentes como a escolaridade, quantidade de mandatos já cumpridos, se pertence ou não a coalizão do prefeito e outras variáveis. Para as dimensões de análise porte do município, capital de estado ou cidade do interior, se o vereador é da base ou oposição ao governo, foram utilizados testes de diferença de média para comparar os grupos, e análise de correlação, buscando identificar fatores relevantes.

### *Respondentes*

A *survey* aplicada aos vereadores eleitos em 2016 recebeu 105 respostas completas, dentre 257 respostas no total. A maior parte dos respondentes são de cidades do interior (96%) e com até 50 mil habitantes (67%). Majoritariamente apontaram ter apoio de consultoria externa em matéria orçamentária para apoiar na análise do projeto de lei orçamentária (71%). Entretanto os vereadores indicam que o apoio não atende aos interesses dos vereadores.

Os vereadores respondentes possuem em média 2 assessores, porém, com elevado desvio padrão, o que indica diferenças de estrutura dentre os legislativos municipais (Tabela 1). Os dados mostram ainda que os vereadores respondentes são experientes profissionalmente. Eles informaram possuir em média 9 anos de trabalho no setor privado antes do cargo eletivo. Considerável maioria (73%) possui nível superior de escolaridade, mais de um mandato e já

ocuparam cargo no Executivo. Embora a maioria dos respondentes tenham se identificado como de oposição ao prefeito, a maior parte (54%) declara que aceitariam ocupar um cargo no Executivo caso fossem convidados. Entre os respondentes, somente 46% foram reeleitos em 2020 (Tabela 1).

**Tabela 1** - Descritivas dos respondentes e caracterização de seus municípios

<b>Características dos vereadores</b>	<b>N<sup>(ii)</sup></b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
Atuação anterior no setor privado (anos)	88	9,00	8,6	0	50
Foi reeleito em 2021 (1 - sim; 0 - não)	107	0,46	0,5	0	1
É da base do prefeito (1 - sim; 0 - não)	78	0,38	0,5	0	1
Formação (1 - nível superior; 0 - nível médio)	107	0,73	0,4	0	1
Mandato (1 - 1o mandato; 0 - mais de 1 mandato)	103	0,46	0,5	0	1
É da capital (1 -interior; 0- capital)	104	0,96	0,19	0	1
Já ocupou função ou cargo no Poder Executivo?	94	0,52	0,5	0	1
Aceitaria ocupar função ou cargo no Poder Executivo, caso fosse convidado? (concordância entre 0 e 1)	107	0,54	0,4	0	1
<b>Características do Legislativo</b>	<b>N<sup>(ii)</sup></b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
Porte (0 - até 50.000 habitantes; 1 - acima de 50.000)	73	0,33	0,47	0	1
Número de assessores por vereador	106	1,98	4,59	0	32
Utilização de consultoria no PLOA <sup>(i)</sup> (1- sim; 0 - não)	235	0,71	0,46	0	1

Fonte: Elaborada com dados da pesquisa.

Notas. (i) Responderam que não sabem: 22 vereadores. (ii) O número de respostas pode variar, pois alguns questionários não foram completamente preenchidos.

Nos estudos de Silva e Dantas (2016) foi relatado que 37% dos vereadores possuíam ensino médio. Nesta pesquisa, a maioria dos respondentes declaram ter cursado o ensino superior (73%). Entretanto não se pode fazer comparações entre os dois estudos neste aspecto visto que os autores utilizaram pesquisa documental com dados do TSE enquanto nesta foi enviado questionário eletrônico aos vereadores em que houve retorno de assessores ou de membros da equipe do político afirmando que o vereador não tinha habilidade com informática e, portanto, não poderia participar da pesquisa. Este fator foi um limitante à adesão dos vereadores à pesquisa, que analisou uma amostra dos vereadores eleitos em 2016 (Tabela 1).

A “elite política” defendida por Silva e Dantas (2016) pode ser verificada nesta amostra visto que a maioria dos vereadores declaram ter mais de um mandato (54%) e foram reeleitos nas eleições realizadas em 2020 (46%). Outra conclusão que se assemelha ao estudo anterior já citado é a presença de vereadores que buscam empregos de “alto nível”. Embora 62% dos respondentes tenham declarado não ser da base de apoio do prefeito, eles aceitariam um cargo ou função no Executivo, caso fossem convidados (53%). Quando se analisa somente quem não é da base do prefeito e aceitaria um cargo ou função chega-se à média de 60% (Tabela 1).



Estar disposto a ocupar um cargo ou função junto ao Executivo demonstra que os vereadores estão abertos a participar da coalizão do prefeito, essencial para garantir a governabilidade como apontada nos estudos de Abranches (1988). Estando dentro do Executivo o vereador consegue ampliar a sua influência sobre a formulação do projeto de lei quanto das decisões de gasto dentro da pasta que ocupa (BATISTA, 2015). Desta forma, o cargo ou função funcionaria para o vereador como uma forma de aumentar as chances de reeleição e para o prefeito como um meio de silenciar opositores (BLANCO, 2017).

## 4 RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os resultados desta pesquisa obtidos por meio da análise de dados com vistas a identificar quais aspectos predominam na atuação dos vereadores nos momentos de discussão e aprovação do orçamento público municipal.

A análise foi dividida em nove dimensões de estudo: (i) Compreensão das informações no projeto de lei do orçamento; (ii) Atuação do vereador no processo orçamentário; (iii) Influência do parecer da Comissão de Orçamento e Finanças sobre o voto dos vereadores; (iv) Transparência do processo orçamentário no Legislativo; (v) Percepção dos vereadores sobre a atuação do Tribunal de Contas; (vi) Percepção de importância das informações do projeto de lei do orçamento; (vii) Relevância atribuída pelos vereadores às áreas de gasto; (viii) Fonte de conhecimento das demandas dos eleitores e (ix) Demanda dos vereadores por cursos de capacitação. Ao final são apresentadas as discussões dos resultados e o quadro resumo da discussão.

### *Compreensão das informações no projeto de lei do orçamento*

Dada a complexidade presente no projeto de lei orçamentária (AZEVEDO, 2013), de forma não esperada, os vereadores indicaram compreender as informações presentes no Projeto de Lei Orçamentaria (Tabela 2). Em média acreditam que o tempo para avaliação do projeto é suficiente, mas quando se compara capitais e cidades do interior as opiniões são diferentes. Nas capitais há maior probabilidade de os vereadores associarem o tempo como um aspecto limitante da compreensão das informações. Isso se justifica pela densidade do documento que aumenta a complexidade à medida que o município cresce.

Diversos respondentes indicaram nas respostas abertas que a limitação do tempo e a complexidade da informação do orçamento atrapalham sua compreensão, como comentado por um dos respondentes, “*os parlamentares têm dificuldade devido a linguagem do orçamento, ser muito técnica*” (Vereador, Int. 03). Apesar da legislação determinar que os projetos de lei orçamentários devam ser acompanhados com memórias de cálculo, isso não tem sido necessariamente cumprido, “*O problema [do processo de aprovação do orçamento] é a falta de transparência da memória de cálculo que leva aos valores orçamentários*” (Vereador, Int. 08).

O orçamento é elaborado pelo Executivo durante todo o ano e apreciado e aprovado pelos vereadores em 45 dias em média, prazo esse que os vereadores desenvolvem

conjuntamente outras atividades inerentes ao cargo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; REZENDE, 2009; SARTORELLI; PIRES, 2012). Portanto, o atraso no envio do orçamento compromete o bom desempenho dos vereadores, além de atentar contra as determinações legais. No entanto, foi apontado que o atraso acontece: “*O tempo legal para a avaliação do PLOA é suficiente, entretanto o Poder Executivo geralmente o envia fora do prazo, deixando o tempo insuficiente*” (Vereador Int. 22).

As metas fiscais que incluem os resultados primário e nominal são determinados na Lei de Diretrizes Orçamentárias e orientam a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Apesar da complexidade presente no entendimento dessas metas, dado a elevada imprevisão na elaboração das mesmas, seja por municípios (AZEVEDO; AQUINO; LINO; CAVALMORETI, 2019) ou pelos governos estaduais (TEIXEIRA; AZEVEDO, 2015), ao contrário do esperado, os vereadores declararam possuir o entendimento delas, cujos resultados ficaram acima da média (Tabela 2).

**Tabela 2 – Compreensão das informações no projeto de lei do orçamento**

Variáveis (entre 0 e 10)	N	Média	Desv Pad.	Min	Max	Correlação			Dif. Médias - ( <i>p-value</i> ) <sup>(iv)</sup>		
						Formação (i)	Mandato (ii)	Capital/ Interior (iii)	Formação	Mandato	Capital/ Interior
O tempo para a avaliação do PLOA é suficiente	257	6,6	2,8	0	10	-0,0043	-0,1174	<b>0,1872*</b>	0,965	0,2376	<b>0,0571*</b>
Compreendo as informações do PLOA	257	6,6	2,5	0	10	-0,1463	<b>-0,1931*</b>	-0,0139	0,1326	<b>0,0507*</b>	0,8886
Entendo o significado da meta de resultado primário no PLDO	257	6,3	2,6	0	10	-0,0992	-0,1276	-0,0776	0,3095	0,1988	0,4336
Entendo o significado da meta de resultado nominal no PLDO	257	6,2	2,6	0	10	<b>-0,1622*</b>	-0,1232	-0,0806	<b>0,0951*</b>	0,215	0,4161

Notas. (i) 0 - nível médio; 1 - nível superior; (ii) 1 - 1º mandato; 0 - mais de 1 mandato. (iii) 0 - capital; 1 - interior (iv) \* significância a 10%; \*\* significância a 5%; \*\*\* significância a 1%. (v) os resultados foram apresentados ordenados pela média

O entendimento sobre o resultado primário não apresentou associação com o nível de escolaridade do vereador assim como a classificação dos municípios entre capital e interior. O entendimento sobre resultado nominal diminui à medida que aumenta o nível de escolaridade dos vereadores. Neste contexto os comentários dos vereadores quanto aos termos técnicos do orçamento focaram o tempo de debate e a não participação deles na elaboração do projeto de lei e não na dificuldade em entender o que representam. Parte importante dos vereadores escreveram que as metas são discutidas entre eles e tem acesso à assessoria contábil e/ou jurídica, mas que o tempo de debate é penalizado por atrasos no envio do projeto.

A Lei de Diretrizes Orçamentária direciona a Lei Orçamentária Anual e a falta de compreensão do vereador sobre tais conceitos podem permitir orçamentos anuais desvinculados da Lei de Diretrizes Orçamentária (SANCHES, 1995). A Lei de Diretrizes Orçamentárias traz tais indicadores como metas fiscais que devem ser apresentadas a sociedade em audiências públicas trimestralmente, comparando o planejado e o executado, caso os limites entre o planejado e o executado sejam ultrapassados, denota que a Lei de Diretrizes Orçamentárias não está sendo utilizada como teto à elaboração do orçamento anual (TEIXEIRA; AZEVEDO, 2015).

Variáveis como a experiência de trabalho no setor privado ou se o vereador é da base ou da oposição ao governo do prefeito não demonstraram correlação com o nível de compreensão das informações no projeto de lei do orçamento. Entretanto, vereadores com mais experiência legislativa declaram maior incompreensão das informações do Projeto de Lei Orçamentária Anual do que aqueles que declararam estar no primeiro mandato, provavelmente decorrente da atitude ativa e personalista desenvolvida ao longo do mandato (Tabela 2).

#### *Atuação do vereador no processo orçamentário*

Os vereadores entendem ter a competência para apresentar emendas durante o processo orçamentário, embora argumentem nas questões abertas que o tempo para elaborar a emenda é curto e que o seu pedido em geral não tem sido aceito pelo Executivo. A análise dos depoimentos colhidos através das perguntas abertas do questionário também permite afirmar que os vereadores não conhecem bem as prerrogativas de que dispõem para propor emendas. Por exemplo, um terço dos vereadores que comentaram, expuseram que o vereador pode apresentar emendas impositivas. Este fato pode estar associado à inexperiência, dificuldade técnica e ausência de conhecimentos pelos vereadores na proposição de emendas, semelhante ao encontrado no estudo realizado em Olímpia-SP desenvolvido por Sartorelli e Pires (2012).

O tema mais indicado como alvo de emendas está relacionado à correção de erros do projeto (86%). A experiência do vereador no setor privado e o grau de formação contribuem para este entendimento (Tabela 3). Identificar erros no projeto e corrigi-los está dentro das funções do vereador no processo orçamentário. Entretanto, para se identificar tais imprecisões o vereador precisa de tempo e capacidade técnica para se envolver no debate orçamentário (SANTISO, 2008).

Dentre os temas para proposição de emendas, os vereadores indicaram que a criação de novas receitas e novas despesas não seria de sua competência (menos de 15% de concordância),

o que está correto de acordo com a legislação. A criação de receitas refere-se à reestimativa de recursos orçamentários, e é uma prática controversa, pois o entendimento é que o Legislativo não poderia alterar as receitas, apenas para correção de erros (GIACOMONI, 2017; MUELLER, 2013). Já a criação de novas despesas possui limitações legais. Para que o vereador indique uma nova despesa, a Lei 4320/64 determina que ele indique a receita que a suportaria e define em quais condições a emenda poderia ser aprovada ou incidiria em vício de iniciativa e mesmo sendo aprovada no Legislativo poderia sofrer veto do prefeito (AZEVEDO, 2016).

A hipótese deste estudo pressupõe que o vereador buscando se legitimar frente ao prefeito abdica do dever de fiscalizar o Executivo e aprova os projetos de lei do orçamento encaminhados pelo prefeito sem escrutínio. Essa hipótese é aceita quando se constata que os vereadores identificados como base do prefeito evitam modificar o orçamento, não propondo emendas que questione as despesas apresentadas no projeto nem mudando o limite de autorização para o prefeito modificar o orçamento (Tabela 3). Esse limite autoriza o prefeito a destinar recursos sem a aprovação do Legislativo e quanto maior o limite, maior a discricionariedade do Executivo para administrar a coalizão (GRATON *et al.*; 2020). Desta forma os vereadores da base legitimam-se como apoiadores do prefeito deixando de fiscalizar os atos do Executivo.

**Tabela 3** – Pontos em que o vereador entende possuir competência para propor emendas

Variáveis (1 - sim; 0 - não)	N	Média	Desv. Pad.	Min	Max	Correlação			Dif, médias
						Experiência	Formação (i)	Vereador da base(ii)	Vereador da base (p-value)(iii)
Correção de erros do projeto	154	0,86	0,35	0	1	<b>0,1884*</b>	0,0931	0,0384	0,7403
Remanejamento de valores	154	0,75	0,44	0	1	0,0132	-0,0286	0,0937	0,4178
Alteração do texto legal	154	0,64	0,48	0	1	0,1446	0,0533	0,0916	0,4284
Não aprovação de despesa	154	0,60	0,49	0	1	0,0011	-0,0366	<b>0,2251**</b>	<b>0,049**</b>
Mudar o limite de autorização	154	0,49	0,50	0	1	-0,0681	0,056	<b>-0,2181*</b>	<b>0,0567*</b>
Alteração de valores de receitas	154	0,20	0,40	0	1	-0,0993	<b>-0,1908*</b>	-0,0906	0,4331
Criação de novas receitas	154	0,15	0,36	0	1	0,0578	-0,0778	0,1094	0,3436
Criação de novas despesas	154	0,13	0,34	0	1	0,0188	0,1525	-0,0011	0,9921

Notas. (i) 0 - nível médio; 1 - nível superior; (ii) 1 - Vereador é da base; 0 - vereador não é da base. (iii) \* significância a 10%; \*\* significância a 5%; \*\*\* significância a 1%; (iv) os resultados foram apresentados ordenados pela média.

Na seção de comentário das questões referentes ao relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, respondentes indicaram sua percepção sobre a influência do Executivo sobre os vereadores:

Os Poderes devem ser harmônicos e, sobretudo, independentes. O que não acontece na prática, pois a base aliada **só faz o que o Executivo pede e pouco realiza suas funções para obter vantagens**, algumas indevidas. (Vereador Int. 22).

Sempre estando ao lado do prefeito o vereador tem mais visibilidade (Vereador 20).

Esperar que um vereador da base discuta o orçamento enviado por seus pares parece não se justificar. Conforme escreveu Abranches (1988) o Executivo precisa formar coalizões sempre que envia um projeto importante para votação. Assim, os arranjos são construídos antes das votações e podem inclusive incluir membros de fora da base do prefeito (LEMOS, 2005; GRATON *et al.*; 2020).

A proposição de emendas pelos vereadores mostrou-se baixa, em torno de 3,5 emendas, embora com alto desvio padrão indicando variabilidade da amostra. Os dados apontam que das emendas apresentadas, são aprovadas em plenário em média 54% e são vetadas pelo prefeito 19%. A possibilidade de veto pelo Executivo inibe a apresentação de emendas (AZEVEDO, AQUINO, 2016; SARTORELLI; PIRES, 2012). Os vereadores concordam que o bom relacionamento com o prefeito favorece a execução das emendas propostas (74%) e se o vereador é da base consegue ter mais emendas executadas (78%) (Tabela 4).

Destaca-se a constatação de que os vereadores com mais de um mandato legislativo discordam da ideia de que a proposição de emendas apenas para atrair a atenção dos eleitores sem a efetiva execução não favorece a carreira do vereador. A significância para esta afirmação é de alta (0,0145), ou seja, embora a ideia de que a visibilidade aumente com a proposição de emendas independente da aprovação (71%), quem tem mais de um mandato não concorda. Isso pode ser explicado pelo estudo de Pereira e Rennó (2001) que aponta a necessidade da execução das emendas para a reeleição do político. Para conseguir ser reeleito o vereador precisa mostrar sua competência por meio da realização de obras e gastos na comunidade que o elegeu e fiscalizar o Executivo não traz retorno nas urnas (BLANCO, 2017; MOURÃO; CUNHA, 2011; DESPOSATO, 2008; PEREIRA; RENNÓ, 2001).

Reforçando a aceitação da hipótese do estudo, quem é da base do prefeito prefere manter laços de cooperação para favorecer o bom andamento do governo e priorizam negociar diretamente com o prefeito a inclusão de seus projetos no orçamento ao apresentar emendas. Isso explica o porquê que 61% dos vereadores que propuseram emendas se autodeclararam não ser da base do prefeito (Tabela 4).

**Tabela 4** - Proposição de emendas e o relacionamento com o Poder Executivo

Variáveis	N	Média	Desv Pad	Min	Max	Correlação				Dif. Médias <i>p-value</i> <sup>(iii)</sup>	
						Experiência	Formação	Vereador da base <sup>(i)</sup>	Mandato <sup>(ii)</sup>	Vereador da base	Mandato
Os vereadores da base aliada conseguem ter mais emendas executadas pelo prefeito,	155	7,85	2,79	0	10	0,0141	0,0043	0,0851	0,1296	0,4589	0,1918
O bom relacionamento com o prefeito favorece a execução de emendas orçamentárias	155	7,49	2,77	0	10	0,0023	0,0316	0,1155	-0,0136	0,314	0,8914
A apresentação de emendas aumenta a visibilidade do vereador, independentemente de sua aprovação no legislativo,	155	7,14	2,80	0	10	-0,0584	-0,0754	0,0945	<b>-0,2403**</b>	0,4103	<b>0,0145**</b>
É importante manter laços de cooperação com o prefeito para o bom andamento do governo,	155	6,99	2,75	0	10	0,117	-0,0705	<b>0,3203***</b>	-0,0232	0,0042***	0,8159
Prefiro negociar com o Executivo a inclusão de meus projetos diretamente no orçamento a apresentar emendas,	155	4,57	3,52	0	10	<b>-0,2362**</b>	-0,1112	<b>0,2515**</b>	0,0735	<b>0,0263</b>	0,4604
Apresentar emendas orçamentárias causa transtornos à execução do orçamento pelo Poder Executivo,	155	4,10	3,39	0	10	0,0346	-0,1107	0,1143	-0,0017	0,3189	0,9864
Quantidade de propostas de emendas que apresentou	155	3,57	7,12	0	63	0,1447	0,1068	-0,1533	-0,0677	0,1803	0,4965
Proporção de emendas propostas por você que foram aprovadas (exemplo: 90%)	155	0,54	0,45	0	1	-0,0495	-0,1252	-0,0444	-0,0064	0,6997	0,9485
Proporção de emendas propostas por você, vetadas pelo prefeito (exemplo: 10%)	155	0,19	0,34	0	1	0,1921*	-0,1832*	0,1245	-0,0965	0,2775	0,3322

Notas. (i) 1 - Vereador é da base; 0 - vereador não é da base. (ii) 1 - 1º mandato; 0 mais de 1 mandato. (iii) \* significância a 10%; \*\* significância a 5%; \*\*\* significância a 1%; (iv) os resultados foram apresentados ordenados pela média.

Os dados da Tabela 4 exemplificam a tendência dos vereadores da coalizão de negociar os recursos orçamentários diretamente com o Executivo assim como os políticos de maior prestígio, que possuem maior habilidade para propor emendas e conseguir mobilizar a sociedade (GRATON *et al.*, 2020; GARCIA, 2013; PEREIRA; MUELLER, 2002) podendo inclusive criar coalizões de veto (MCGRATH *et al.*, 2015; ABRANCHES 1988).

Concordam que a proposição de emendas causa transtornos a execução do orçamento pelo prefeito 40% da amostra (Tabela 4). O que pode justificar este índice novamente a formação de coalizões que negociam *ex ante* com o Executivo e quando o projeto finalmente chega até a Câmara já está acordado (GARCIA, 2013; SILVA; DANTAS, 2016), restando as emendas dos oposicionistas a rejeição por parte da Comissão de Orçamento e Finanças (SARTORELLI; PIRES, 2012), o veto do prefeito ou à não execução da emenda sob alegação de contingenciamento de recurso. Quando o Executivo não tem habilidade para negociar com os legisladores formando as coalizões, os vereadores podem atrapalhar o governo a votar projetos provocando instabilidade política (LAPSLEY *et al.*, 2011; PEREIRA; MUELLER, 2002)

Para a apreciação do projeto de lei orçamentária e elaboração do voto os vereadores não buscam melhorar o entendimento de pontos específicos dentro do projeto questionando o Executivo. Embora os dados indiquem que mais de 50% dos respondentes dizem poder questionar, quem concorda com esta assertiva são os vereadores da base do prefeito. Entre os motivos alegados pelos vereadores para não buscar esclarecimentos junto ao Executivo estão:

99% não solicita informação nenhuma porque é beneficiado de alguma forma pelo Executivo (Vereador Int. 25).

Todos os vereadores podem pedir informações, mas a maioria deixa isso a cargo da Comissão de Finanças (Vereador 09).

Em grande maioria são leigos (Vereador 22).

Através dos comentários é possível identificar que os vereadores não se envolvem nas discussões orçamentárias como deveriam e adotam o orçamento conforme é repassado das comissões orçamentárias, que também não têm a devida atenção à proposta que é avaliada de forma fictícia fazendo com que o orçamento do Executivo permaneça como tal (STAPENHURST, 2008; BARRACLOUGH; DOROTINSKY, 2008; SANTISO, 2008; DOMINGOS; AQUINO, 2019). Aqueles que fazem questionamentos ao Executivo se concentram em saber sobre a aplicação (59%) e a estimativa de recursos (58%) e o cumprimento de metas (57%) (Tabela 5).



**Tabela 5** – Pedidos de complementação de informações ao Executivo

Variáveis	N	Média	Desv pad	Min	Max	Correlação			Dif. Médias ( <i>p-value</i> ) <sup>(iii)</sup>
						Experiência	Formação	Vereador da base (i)	Vereador da base
O Poder Executivo tem que possuir flexibilidade para alterar o orçamento durante a execução	155	6,03	2,81	0	10	-0,1654	0,0195	0,2594**	<b>0,0218**</b>
Os vereadores podem solicitar informações adicionais para compreender a aplicação de recursos	155	6,02	3,18	0	10	-0,2131**	-0,1202	0,2640**	<b>0,0195**</b>
O legislativo aprova a autorização para abertura de créditos suplementares no PLOA praticamente sem discussão	155	6,01	3,33	0	10	-0,1321	-0,0543	0,0076	0,9471
Os vereadores podem solicitar informações adicionais para compreender a estimação dos recursos	155	5,85	3,21	0	10	-0,0937	-0,0813	0,2517**	<b>0,0262**</b>
Os vereadores em geral podem solicitar informações adicionais para compreender o cumprimento de metas	155	5,83	3,37	0	10	-0,1643	-0,1045	0,2201*	<b>0,0528*</b>

Notas. (i) 1 - Vereador é da base; 0 - vereador não é da base. (ii) \* significância a 10%; \*\* significância a 5%; \*\*\* significância a 1% (iii) os resultados foram apresentados ordenados pela média.

O acesso dos vereadores, em especial de oposição, às informações orçamentárias claras é difícil. A estrutura que o Executivo dispõe para elaborar o orçamento é mais bem estruturada que a do Legislativo em analisá-lo (CUNOW *et al.*; 2012; POSNER; PARK, 2007). Além de dispor de mais tempo para elaborar o orçamento, o Executivo ainda não fornece todas as informações relevantes ao Legislativo (STAPENHURST, 2008). Como o orçamento é complexo e é uma massa de dados bruta, fica limitada a capacidade de análise e crítica dos vereadores de todas as informações disponíveis (BITTENCOURT; 2009).

Novamente se evidencia que a hipótese do estudo é aceita quando se constata que a base do prefeito concorda também que ele tenha flexibilidade para alterar o orçamento durante a execução (60%) (Tabela 5). A flexibilidade para alterar o orçamento avaliada como positiva por vereadores da base indica que a Teoria de Legitimação direciona o relacionamento entre prefeito e vereador. O vereador da base precisa se mostrar fiel a coalizão (ABRANCHES, 1988) e para isso abdica da função de fiscalizar o Executivo a fim de se obter vantagens (CUNOW *et al.*, 2012). No relato do vereador a síntese do problema:

Essa cooperação com prefeito é um grande caminho para a corrupção, para a submissão e para a busca de vantagens pessoais, por isso, encaro com muita ressalva esse tipo de relacionamento, pois tudo que os prefeitos querem é podar o vereador de exercer a fiscalização e o controle externo dos atos e das contas do Executivo.

Propus uma apenas [emenda], qual seja, a diminuição da autorização para abertura de crédito adicional de natureza suplementar, vide decreto Executivo, de 30 para 15%, por entender que o Legislativo deve exercer um maior controle acerca dos gastos do orçamento. Permitir uma abertura de suplementação orçamentária, por meio de decreto, é tolher de vez a função fiscalizadora do parlamentar (Vereador 32).

Dentre as vantagens que os vereadores aliados esperam da parceria com o prefeito está a liberação de *pork* como a aprovação de emendas, atendimento de requerimentos enviados até a concessão de cargos no Executivo o qual o vereador teria poder de decisão (ROEDER, 2018; GARCIA, 2013). O prefeito usa da discricionariedade sobre as despesas não obrigatórias para administrar a coalizão e ter estável seu governo (GRATON *et al.*, 2020; LEMOS, 2005). Nesse sentido foi incluído no questionário o seguinte comentário:

Normalmente é delegado aos servidores da secretaria da fazenda elaborarem e ajustarem o orçamento anual, induzidos aos interesses do que os gestores pretendem em seus mandatos, não avaliando a real necessidade do município, quando se fala em orçamento previsto em pastas que precisam de maiores investimentos, gerando assim muitos remanejamentos na aplicação do orçamento porque não tinham previsão... (Vereador 13)

O depoimento do vereador exemplifica o que acontece quando o remanejamento de recursos, alheios inclusive a real necessidade do município (BLANCO, 2017; VASSELAI; MIGNOZETTI, 2014) estão associados a necessidade de atender à interesses de vereadores da coalizão que tendo atendidas suas solicitações junto ao prefeito legitima-se frente a seus eleitores alcançando, portanto, aprovação social (GREENWOOD *et al.*, 2008). Desta forma, seu eleitorado atribui a ele competência, aumentando a probabilidade de reeleição (BERTHOLINI; PEREIRA; RENNO, 2017).

Nesse cenário a oposição é dividida e busca vantagens individualmente tentando junto ao prefeito ou à Comissão de Orçamento e Finanças ter aceita alguma emenda proposta (PRAÇA; 2012). Os vereadores que possuem prestígio conseguem ter seus projetos realizados à medida que possuem a capacidade de criar coalizões de veto, ou seja, possuem capacidade de mobilizar a sociedade ou outros vereadores contra a coalizão da base (GRATON *et al.*, 2020; GARCIA, 2013; PEREIRA; MUELLER, 2002). Caso o prefeito não consiga administrar a coalizão fica com o governo ameaçado (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013) e quanto maior a descentralização da coalizão maior a necessidade de negociação aumentando os custos de transação (GRATON *et al.*, 2020; PRAÇA, 2012). O que os vereadores percebem acerca da flexibilização de abertura de créditos pelo Executivo:

Quando é de interesse do conjunto dos vereadores de oposição ao Executivo as discussões são tolhidas e atropeladas. No momento atual os vereadores não autorizam mais do que 20% na média. Porém **já aprovaram 100% quando o Executivo era alinhado com a mesa diretiva**. (Vereador Int. 24, grifo da autora).

Como a maioria é oposição sempre reduz para 5% (Vereador 26)

Esse fator também justifica que 60% dos respondentes admitem que o projeto de lei orçamentária seja aprovado sem a devida discussão do limite de abertura de créditos suplementares (Tabela 5). Os municípios possuem ampla margem para alterar o orçamento e os créditos adicionais, que deveriam ser usados quando uma alocação se revelasse insuficiente para a realização dos programas inicialmente previstos ou para atender a necessidade de executar uma despesa não autorizada (SPEEDEN; PEREZ, 2019; CRUZ; AFONSO, 2018) são usados não em caráter de execução como esperado (AZEVEDO, 2014) mas como uma ferramenta para a administração da coalizão (GRATON *et al.*, 2020).

Destarte se verifica que a baixa análise e discussão do projeto de lei orçamentária deixando o prefeito sem a devida fiscalização, é um aspecto que está significativamente ligado ao interesse do vereador por atender a suas bases e permanecer no poder visto que conforme escreve Bittencourt (2009) fiscalizar o Executivo não é convertido em votos.

#### *Influência do parecer da COF sobre o voto dos vereadores.*

O Executivo encaminha o Projeto de Lei Orçamentária para a Câmara de Vereadores onde é recebido pela Comissão de Orçamento e Finanças (COF), responsável por analisar o projeto de lei e opinar sobre a matéria tributária; sobre a abertura de créditos, sobre a dívida pública que alteram a despesa e a receita, incluindo a investigação das informações e da emissão de parecer, que é lido na tribuna para abertura da discussão e votação do orçamento (GONÇALVES, 2015). Entretanto, o que esta pesquisa aponta é a superficialidade dos pareceres emitidos pela Comissão de Orçamento e Finanças, exemplificado nos depoimentos dos vereadores “*O parecer é sempre o mesmo e quando há análise é superficial*” (Vereador Int. 08) e “*O parecer das comissões de finanças não embasa os votos dos vereadores, mas apenas para colocar o projeto em pauta de votação*” (Vereador Int. 19).

Apesar dos problemas relatados, o Parecer da COF ainda é um aspecto considerado por 60% dos vereadores para a elaboração do voto nas discussões orçamentárias (Tabela 6). Por isso, os membros da comissão precisam ter conhecimentos técnicos para emitir opinião qualificada sobre as peças fiscais e contábeis, os cálculos específicos, abordar questões relevantes como restos a pagar, se a fonte de recursos está equilibrada e se os recursos são aplicados conforme as regras, se as receitas extraordinárias estão sendo usadas para acrescer despesas em caráter continuado, o uso de créditos adicionais, endividamento, saldos do regime previdenciário próprio (DOMINGOS; AQUINO, 2019).

Quando os dados indicam que o parecer da Comissão de Orçamento e Finanças é superficial e igual todos os anos (Tabela 6), entende-se que os vereadores que compõem a comissão não estão preparados para a função. Os dados indicam ainda que 64% dos vereadores que participaram da pesquisa concordam que o vereador da comissão deveria ter mais experiência na Câmara. No espaço destinado aos comentários vereadores defenderam também que os membros das comissões deveriam buscar conhecimento, mesmo que estivesse em primeiro mandato pois a experiência na Câmara não garante que o vereador entenda o que está deliberando.

A qualificação técnica dos vereadores que em geral atuam nas comissões orçamentárias é baixa devido ao pouco conhecimento técnico que eles dispõem para deliberar sobre matéria específica ao integrarem tais comissões, que são formadas conforme regimento interno de cada município em que os membros são apontados por seus pares (DOMINGOS; AQUINO, 2019).

Tabela 6 - Atuação da Comissão de Orçamento e Finanças

Variáveis (entre 0 e 10)	N	Média	Desvio padrão	Min	Max	Correlação			Dif. de Médias ( <i>p-value</i> ) <sup>(iv)</sup>
						Experiência	Formação	Vereador da base <sup>(iii)</sup>	Vereador da base <sup>(iii)</sup>
O parecer emitido em geral é superficial na análise do projeto de lei do orçamento <sup>(i)</sup>	143	6,7	3,2	0	10	<b>0,242**</b>	0,1108	<b>-0,2241*</b>	<b>0,0501*</b>
É importante que o vereador que compõe a Comissão de Orçamento tenha larga experiência na Câmara (isto é, não esteja no primeiro mandato de vereador).	144	6,4	3,4	0	10	<b>0,1742</b>	0,0247	-0,1285	0,2621
O parecer emitido é utilizado como base para o voto dos vereadores no projeto de lei do orçamento.	144	6,0	3,6	0	10	-0,1901*	-0,1567	0,0608	0,5967
Os pareceres em geral são iguais todos os anos <sup>(i)</sup>	143	6,0	3,4	0	10	0,0235	0,0116	<b>-0,2199*</b>	<b>0,053*</b>
É divulgado um relatório com conclusões e recomendações antes da discussão do orçamento no Legislativo <sup>(ii)</sup>	142	5,2	3,8	0	10	-0,1213	<b>-0,2195**</b>	0,128	0,2643
O Executivo influencia a composição dos membros da Comissão de Orçamento <sup>(i)</sup>	143	4,8	4,0	0	10	0,0773	-0,0242	<b>-0,2240**</b>	<b>0,0486**</b>

Notas. (i) um vereador respondeu que não sabe. (ii) 02 vereadores responderam que não sabem; (iii) 1 - Vereador é da base; 0 - vereador não é da base. (iv) \* significância a 10%; \*\* significância a 5%; \*\*\* significância a 1%; (v) os resultados foram apresentados ordenados pela média.

A dificuldade das comissões orçamentárias de apresentar um relatório técnico deriva do embaraço de acesso as informações, geralmente impressas em grande volume de papel; ausência de vistoria *in loco* das aplicações de recursos, desconhecimento dos mecanismos de fiscalização e o acúmulo de funções dos vereadores (SARTORELLI; PIRES, 2012). O tempo de atuação nas comissões também é de dois anos o que não é suficiente para o vereador se qualificar (PEDERIVA, 1998).

Embora 52% dos respondentes relatem que a comissão elabora um relatório com conclusões e recomendações antes das discussões pelo legislativo, o que indica que a prática é pouco usual, tais relatórios podem ser discutidos em plenário (Tabela 6). Caso o relator tenha voto vencido, envia aos demais o voto vencedor que é debatido no Legislativo (GONÇALVES, 2015). Quando ocorre a formação de coalizões, esses debates são reprimidos e caso a coalizão seja pequena ocorrem as negociações (LAPSLEY *et al.*, 2011). A fim de evitar tal situação o Executivo pode tentar influenciar a composição das comissões.

Os resultados indicam que 48% dos vereadores acreditam que o prefeito influencia diretamente a formação das comissões (Tabela 6), entendimento que não é compartilhado com os vereadores da base. Importante destacar que o desvio padrão foi o maior indicando variabilidade na avaliação dos vereadores. A influência do prefeito na Comissão de Orçamento e Finanças é importante para reduzir os debates em torno do orçamento. Assim, estando a comissão alinhada com o prefeito, essa rejeita emendas dos vereadores fora da coalizão (até por rivalidade política) e leva ao plenário o orçamento proposto pelo Executivo, que é aprovado (DOMINGOS; AQUINO, 2019; SARTORELLI; PIRES, 2012). Nas palavras dos vereadores:

Embora seja o momento em que o vereador pode incluir emendas para desenvolvimento de algum projeto, infelizmente as comissões de finanças, responsáveis por acolher as emendas, não tem competência para análises e pareceres e acabam por rejeitar as emendas, e sempre com viés político comandado pelo Executivo (Vereador Int. 19).

Para defender uma emenda rejeitada pela comissão em plenário, o vereador precisa de assessoria e conhecimento técnico para debater, entretanto, mesmo que a emenda seja aprovada não há garantias de sua execução (GONÇALVES, 2015; SARTORELLI; PIRES, 2012; STAPENHURST, 2008). A influência sobre a Comissão de Orçamento e Finanças é importante para o Executivo, pois é ela quem define as pautas a serem levadas à votação e faz a fiscalização e o monitoramento do Executivo. Estando alinhada com o governo a fiscalização fica limitada (DOMINGOS; AQUINO, 2019).

*Transparência do processo orçamentário no Legislativo*

A prestação de contas do trabalho realizado pelo vereador é importante para comunicar à sociedade os resultados alcançados e é um meio de conseguir apoio junto ao eleitorado (PEDERIVA, 1998). Quando se mede o entendimento do vereador sobre a necessidade de transparência do processo de aprovação das leis orçamentárias, os dados mostram que os vereadores priorizam as redes sociais (Facebook, Instagram, Twitter) para se comunicar com a população. Os municípios de até 50.000 habitantes ainda utilizam meios tradicionais como as reuniões comunitárias e a impressão de panfletos e impressos para se comunicar com o eleitorado (Tabela 7).

**Tabela 7** - Meios utilizados pelos vereadores para comunicar à sociedade sua atuação

Variáveis	N	Desv.			Correlação			Dif., médias ( <i>p-value</i> ) <sup>(iii)</sup>		
		Média	Pad.	Min	Max	Formação	Porte <sup>(i)</sup>	Capital / interior <sup>(ii)</sup>	Porte	Capital / Interior
Redes Sociais	129	8,4	2,5	0	10	-0,0054	0,1208	-0,0833	0,3086	0,4003
Grupos de WhatsApp	129	7,3	3,1	0	10	0,051	-0,0558	0,0935	0,6393	0,3451
Página de internet	129	5,8	3,8	0	10	-0,1292	0,112	-0,1216	0,3456	0,2188
Reuniões comunitárias	129	4,9	3,5	0	10	0,0284	<b>0,2841**</b>	-0,0017	<b>0,0148**</b>	0,9864
Panfletos e informes impressos	129	3,2	3,3	0	10	-0,1173	0,0512	<b>-0,1873*</b>	0,6671	<b>0,0569*</b>

Notas. (i) 0 - até 50.000 habitantes; 1 - acima de 50.000 habitantes (ii) 0 - capital; 1 - interior. (iii) \* significância a 10%; \*\* significância a 5%; \*\*\* significância a 1%. (v) os resultados foram apresentados ordenados pela média.

A manutenção de um relacionamento com o eleitorado permite ao vereador divulgar a realização de seus projetos e se legitimar como representante competente frente a seus eleitores o que será convertido em votos nas próximas eleições (BAIÃO; COUTO, 2017, DESPOSATO, 2008; ARRETCHE; RODDEN, 2004). Os vereadores indicaram na seção de comentários do questionário que “*o uso das redes sociais frente aos panfletos e impressos é viável por ser menos oneroso*” (Vereador Int. 25), economizando o dinheiro público.

Há uma migração de formas tradicionais de comunicação com a população, em que os panfletos e comunicação impressa (papel) parecem perder relevância em relação às comunicações por redes sociais. A utilização média das redes sociais é mais do que o dobro da utilização de panfletos, com baixo desvio padrão. Esse efeito se apresenta em cidades de grande e pequeno porte, sem diferenças entre elas.

O uso das redes sociais teve destaque nas eleições estadunidense de 2008 e o mesmo efeito foi verificado no Brasil nas eleições do Partido Verde em 2010. Atualmente o uso das redes sociais está ganhando importância porque rompe a barreira de apatia da sociedade que

passa a interagir com a classe política, inclusive de forma clientelista, aumentando a visibilidade do político que posteriormente pode ser reeleito (AMARAL; PINHO, 2018).

Uma pesquisa realizada em 2010 constatou que as redes sociais são a fonte de informação política de 12% da sociedade, ficando atrás apenas da televisão e a participação das redes sociais é maior à medida que se eleva a renda e a escolaridade do indivíduo (BEZERRA JÚNIOR, 2020). Desta forma a participação social através das reuniões comunitárias também tem perdido espaço frente às novas mídias sociais, embora os vereadores ainda atendam a comunidade em seus gabinetes, como relatado em comentários no questionário.

**Tabela 8** - Audiências Públicas no processo orçamentário

Variáveis (concordância entre 0 e 10)	N	Média	Desv. Pad.	Min	Max	Correlação		Dif. de médias ( <i>p-value</i> ) <sup>(v)</sup>	
						Porte <sup>(iii)</sup>	Capital / Interior <sup>(iv)</sup>	Porte	Capital/ Interior
São realizadas apenas na sede do Poder Legislativo	129	5,89	4,15	0	10	-0,0689	-0,1238	0,5624	0,2104
São consideradas relevantes pelos vereadores durante a fase de discussão e aprovação do orçamento <sup>(i)</sup>	128	5,32	3,80	0	10	-0,0385	-0,1114	0,7479	0,2624
São realizadas pelo Legislativo durante a fase de discussão e aprovação do orçamento <sup>(i)</sup>	128	4,82	4,15	0	10	0,0394	-0,0424	0,7428	0,6707
As OSC contribuem com as discussões orçamentárias no Legislativo <sup>(ii)</sup>	129	3,32	3,58	0	10	<b>0,2743**</b>	-0,1004	<b>0,0188**</b>	0,3108
O público em geral contribui para as discussões orçamentárias, Quantidade realizada pelo Legislativo na fase de discussão e aprovação do PLOA	129	2,82	3,24	0	10	<b>0,2418**</b>	-0,0902	<b>0,0393**</b>	0,3624
Proporção de vereadores que participam na fase de discussão e aprovação do PLOA (entre 0 e 1)	129	1,61	2,20	0	15	0,1436	<b>-0,4749***</b>	0,2288	<b>0***</b>
Proporção de vereadores que participam na fase de discussão e aprovação do PLOA (entre 0 e 1)	129	0,36	0,32	0	1	-0,0051	0,0079	0,9656	0,9367

Notas. (i) Um vereador respondeu que não sabe. (ii) OSC = Organizações da Sociedade Civil (iii) Porte: (0) até 50.000 habitantes; (1) acima de 50.000 habitantes. (iv) (0) - capital; (1) – interior; (v) \* significância a 10%; \*\* significância a 5%; \*\*\* significância a 1%. (v) os resultados foram apresentados ordenados pela média.

Embora os vereadores se disponham a atender a população, em geral a comunidade não acompanha a atuação de seu vereador diante do processo orçamentário e a participação social nessas discussões é baixa assim como a participação do Legislativo (AZEVEDO; AQUINO, 2016). Os dados confirmam que pouco mais da metade dos vereadores consideram as audiências públicas para a discussão do PLOA relevantes e avaliam que a sociedade civil e a população contribuem pouco para as discussões no processo orçamentário, o que é um resultado importante, e está em linha com as discussões recentes da literatura, que têm indicado que os vereadores resistem à participação popular, por se considerarem como sendo os legítimos



representantes dos cidadãos (BAIOCCHI; GANUZA, 2014). Os vereadores concordam em 58% que as audiências públicas são realizadas apenas na sede do Poder Legislativo e com acanhada participação dos vereadores (36%) (Tabela 8), o que indica o seu desinteresse nessa temática.

As características das audiências públicas e a participação social e de organizações da sociedade civil estão associadas com o porte dos municípios que tem relação positiva, embora os números ainda indiquem que as audiências são reduzidas. Isso indica que mesmo em grades municípios o espaço de participação da sociedade ainda não está sendo relevante, ou, quando disponibilizado, pode ocorrer de forma cerimonial como na Capital de São Paulo (BRELÀZ; ALVES, 2013).

A baixa participação social nas audiências públicas pode ser explicada em parte pelo excesso de vinculações orçamentárias em que as principais despesas têm garantida parcela do orçamento em lei o que também torna o orçamento rígido, de difícil reavaliação de prioridades e ainda não há garantias de que as decisões tomadas serão são executadas (REZENDE; CUNHA, 2014; REZENDE, 2009). Outra explicação apontada pela literatura é a baixa divulgação das reuniões, que ocorrem em horários pouco acessíveis a participação popular na fase em que o orçamento já está pronto, sendo passível de alterações apenas via emendas em que comparecem, principalmente as bases dos parlamentares que aproveitam o espaço para discurso político (BRELÀZ; ALVES, 2013). Dessa forma as audiências públicas são realizadas apenas para cumprimento da legislação como mera formalidade (AZEVEDO, 2016), como relata um dos respondentes: *“Em geral, as audiências públicas são para cumprir tabela. Não há divulgação, nem presença da sociedade civil”* (Vereador Int. 12).

Os vereadores confirmaram em comentários o que a literatura já apontou: a baixa participação e envolvimento da comunidade e da sociedade civil nos debates orçamentários. Relatam também que quando a população aparece é para requisitar atendimento a demandas individuais, não compreendendo o caráter coletivo do projeto.

Na verdade, a população quando participa, é com objetivo de resolver problemas pessoais, como asfalto da sua rua sem fazer uma análise do todo, o todo não interessa para a população, o importante é o asfalto na frente da casa, fora a ignorância em gestão pública o que contribui para sugestões que são absurdas de serem realizadas. (Vereador Int. 8).

Ainda tratando da transparência do processo orçamentário buscando conhecer se o projeto de lei e as emendas apresentadas pelos vereadores são acessíveis à população, observa-se que a documentação fica disponível no site de significativa parcela dos municípios que participaram da pesquisa. Nos comentários os vereadores lembraram que é mais comum que se

divulgue quando já é lei. O mesmo não acontece com os vetos e o parecer da Comissão de Orçamento e Finanças. Outra característica dos processos orçamentários segundo os respondentes é que o nível de transparência do processo orçamentário é diretamente proporcional ao tamanho do município (Tabela 9).

**Tabela 9** - Transparência no processo orçamentário

Variáveis	N	Média	Desv. Pad.	Min	Max	Correlação		Dif. de Médias ( <i>p-value</i> ) <sup>(v)</sup>	
						Porte <sup>(iii)</sup>	Capital /Interior <sup>(iv)</sup>	Porte	Capital/Interior
O PLOA é disponibilizado integralmente para consulta no sítio da Câmara. <sup>(i)</sup>	127	6,6	3,9	0	10	0,113	-0,1151	0,3448	0,247
As propostas de emendas ao orçamento apresentadas pelos legisladores são públicas e acessíveis aos cidadãos. <sup>(ii)</sup>	128	6,2	3,6	0	10	0,1523	-0,1296	0,2016	0,1921
Os vetos ao PLOA estão disponíveis para consulta pública. <sup>(i)</sup>	127	5,4	3,9	0	10	<b>0,203*</b>	<b>-0,1731*</b>	<b>0,085*</b>	<b>0,0804*</b>
O parecer sobre o PLOA apresentado pela COF é disponibilizado e acessível a consulta pública. <sup>(ii)</sup>	128	5,4	3,9	0	10	0,0571	-0,097	0,634	0,3298

Notas. (i) 02 vereadores responderam que não sabem; (ii) um vereador respondeu que não sabe; (iii) 0 - até 50.000 habitantes; 1 - acima de 50.000 habitantes; (iv) 0 - capital; 1 - interior; (v)\* significância a 10%; \*\* significância a 5%; \*\*\* significância a 1%; (v) os resultados foram apresentados ordenados pela média

A transparência no processo orçamentário é uma das obrigações de todo agente público que deve prestar contas à sociedade, titular do poder, de todos os atos praticados (PEDERIVA, 1988). A ausência de publicidade sobre tais informações dificulta a previsibilidade do orçamento e conseqüentemente prejudica a avaliação dos projetos executados (REZENDE; CUNHA, 2013). Segundo Sacramento (2005), a baixa prestação de contas à sociedade está relacionada a governos de coalizão e a omissão de tais informações limita a avaliação da sociedade que pode apoiar ou desaprovar determinadas medidas. A baixa transparência do processo foi relatada por um dos respondentes:

Entendo que o processo de avaliação do orçamento, cumpre o rito pré-estabelecido pela legislação, mas daí a dar a transparência e publicidades, estamos muito longe disso. A falta de conhecimento da maioria dos vereadores e do povo, facilita esse comportamento [a falta de transparência] do Executivo (Vereador Int. 30).

Chama a atenção nos resultados a baixa transparência dos vetos e do parecer da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) referente ao processo de aprovação do orçamento. A disponibilização do relatório de vetos poderia, por exemplo, evidenciar a apresentação de emendas com vícios de iniciativa, criadas com o intuito de aumentar a visibilidade do vereador durante o debate. A formação de coalizões também pode ser observada, inclusive dentro da comissão de orçamento e finanças, que emite parecer contrário para as emendas dos vereadores

fora da coalizão ou simplesmente não as acata com vistas a enfraquecer a oposição ao dificultar que esta expresse suas preferências (AZEVEDO, 2014; SARTORELLI; PIRES, 2012; TSEBELIS, 2002).

A Comissão de Orçamento e Finanças exerceria um papel relevante de instrumentalização dos vereadores no processo orçamentário, ao emitir um parecer qualificado ao Legislativo. Pesquisas indicam que a atuação da COF nos Legislativos tem sido cerimonial porque os integrantes das comissões não dispõem de conhecimentos específicos suficientes para a emissão do parecer, que vai desde contabilidade, direito, economia à realidade cotidiana dos vereadores, o que resulta em pareceres deficientes ou fictícios (DOMINGOS; AQUINO, 2019).

#### *Percepção dos vereadores sobre a atuação do Tribunal de Contas*

Os vereadores demonstraram pouco conhecimento em relação a atuação dos tribunais de contas sobre os municípios em que atuam (Tabela 10). Os tribunais de contas são responsáveis, junto com os vereadores pelo controle externo das contas públicas municipais (SARTORELLI; PIRES, 2012). Os vereadores que se identificaram como não sendo da base do governo avaliam a atuação do Tribunal de Contas como pouco importante para fundamentar a alocação dos recursos públicos e não avaliam que se trata de um órgão independente, como se segue:

O Tribunal de Contas sofre muita influência política (Vereador Int. 08).

O Tribunal de Contas é muito lento em suas decisões. Os processos são julgados com uma média de 10 anos de atraso. E infelizmente existe muito envolvimento dos conselheiros com políticos do alto escalão. (Vereador Int. 25).

O parecer do Tribunal de Contas não é levado em consideração para a aprovação de contas dos prefeitos. (Vereador Int. 27).

Infelizmente o tribunal faz vista grossa por muitas coisas (Vereador Int. 30).

Ao Tribunal de Contas compete apreciar as contas do município avaliando a probidade dos atos administrativos, a regularidade dos gastos públicos e alocação dos recursos públicos e bens, além da fiel execução do orçamento (SARTORELLI; PIRES, 2012). Os vereadores delegam ao Tribunal de Contas obrigações como o acompanhamento de processos licitatórios e o acompanhamento da evolução da dívida pública (SARTORELLI; PIRES, 2012). Dessa forma, quando o tribunal de contas avalia o município, tais situações já estão estabelecidas o que provoca a emissão de pareceres e a queda da nota do município, divulgada pelo IEGM.

**Tabela 10** – Percepção dos vereadores sobre a atuação do Tribunal de Contas

Variáveis	N	Média	Desv Pad	Min	Max	Correlação Vereador da base <sup>(i)</sup>	Dif. Média (p-value) <sup>(ii)</sup> Vereador da base
Meus colegas vereadores percebem o Tribunal de Contas como um órgão ativo e independente.	129	5,7	3,3	0	10	<b>0,2278**</b>	<b>0,0449**</b>
Meu município recebeu ressalva do Tribunal de Contas nos últimos dois anos apontando falhas na execução do planejamento orçamentário.	129	5,5	3,7	0	10	<b>-0,242**</b>	<b>0,0328**</b>
Meus colegas vereadores percebem a atuação do Tribunal de Contas como fundamental à adequada alocação dos recursos públicos.	129	5,1	3,5	0	10	<b>0,2914***</b>	<b>0,0096***</b>

Notas. (i) 1 - Vereador é da base; 0 - vereador não é da base. (ii) \* significância a 10%; \*\* significância a 5%; \*\*\* significância a 1%; (iii) os resultados foram apresentados ordenados pela média.

Como o foco da atuação dos Tribunais de Contas está na execução, no acompanhamento dos limites legais e não comparando orçamentos iniciais e finais, os prefeitos não têm incentivos em reduzir as diferenças entre o planejado e o executado, persistindo as imprecisões orçamentárias (AZEVEDO, 2014). O Tribunal de Contas também é falho ao acompanhar a transparência fiscal o que desincentiva os gestores de também terem transparência fiscal (CRUZ; AFONSO, 2018). A maioria dos vereadores que responderam ao questionário indicaram que o Tribunal de Contas não emitiu ressalva sobre as contas de seus municípios e que a avaliação que fazem das contas do município é superficial e tardia.

#### *Percepção da importância das informações do projeto de lei do orçamento*

Como abordado na fundamentação teórica, os projetos de lei do orçamento têm sido aprovados com elevada imprecisão (AZEVEDO, 2014) resultando na perda da credibilidade desse instrumento (SARTORELLI; PIRES, 2012; REZENDE; CUNHA, 2013). A imprecisão é recorrente nos ciclos orçamentários (AZEVEDO, 2014), o que indica que a situação não tem se alterado ao longo do tempo. Nesse contexto torna-se relevante entender como o Legislativo tem aprovado os projetos de lei sem perceber ou dar foco nas informações que apresentem imprecisões. Por exemplo, Azevedo (2016) discute que em muitos casos o orçamento é aprovado com menos da metade do valor necessário para o pagamento de despesas de pessoal, informação que seria facilmente observada se houvesse análise.

Sobre a relevância que os vereadores atribuem às informações presentes no orçamento, a que mais se destaca é o valor total do orçamento, seguido pela informação de endividamento municipal e as metas fiscais do orçamento (Tabela 11). Os passivos recebem menor atenção. Isso pode ser uma explicação para a elevada imprecisão no orçamento para essa informação

(AZEVEDO, 2016). Como resultado, os orçamentos estão sendo aprovados sem o valor suficiente para a amortização e pagamento de juros, tornando o orçamento irreal (REZENDE; 2009), sobretudo ao considerar que se trata de valores comprometidos por lei, com baixa margem de negociação pelo prefeito.

Se o valor alocado no orçamento não é suficiente, durante o ano de execução, obrigatoriamente créditos orçamentários terão que ser abertos para acomodar, gerando um segundo problema, que é diminuir créditos em despesas no ano seguinte, com baixa participação legislativa (AZEVEDO, 2014). Mesmo que os vereadores declarem perceber relevância no endividamento e serviço da dívida, a baixa observação dos passivos pode não permitir uma análise completa da suficiência dos créditos para a amortização e juros.

Na observância do valor total do orçamento, o vereador precisa atentar-se aos princípios orçamentários como a unidade, universalidade e anualidade lembrando que o orçamento atende aos poderes Executivo e Legislativo, incluindo também as entidades subvencionadas, autarquias e outras entidades. Portanto, as receitas e as despesas do município precisam ser equilibradas, garantindo o cumprimento das metas de resultados primário e nominal estabelecidos nas metas fiscais.

**Tabela 11** - Percepção de relevância das informações no Projeto de Lei do Orçamento

Variáveis (entre 0 e 10)	N	Média	Desv. Pad.	Min	Max	Correlação				Dif. Médias (p-value) <sup>(iii)</sup>	
						Experiência	Fomação	Vereador da base <sup>(i)</sup>	Mandato <sup>(ii)</sup>	Vereador da base	Mandato
Valor total do orçamento	118	8,44	1,99	0	10	-0,107	-0,056	-0,006	0,109	0,960	0,272
Endividamento	118	7,47	2,97	0	10	0,090	-0,150	<b>0,1890*</b>	<b>0,1914*</b>	<b>0,0975*</b>	<b>0,0528*</b>
Metas fiscais	118	7,38	2,53	0	10	0,027	-0,082	0,170	<b>0,173*</b>	0,137	<b>0,0806*</b>
Convênios	118	6,90	2,70	0	10	-0,082	<b>-0,1677*</b>	0,110	0,132	0,339	0,183
Restos a pagar	118	6,61	2,96	0	10	0,026	-0,064	0,104	<b>0,19*</b>	0,363	<b>0,0545*</b>
Amortização serv. dívida	118	6,55	2,86	0	10	0,101	<b>-0,1731*</b>	0,125	-0,020	0,277	0,844
Parecer da COF	118	6,53	3,24	0	10	-0,172	-0,086	0,179	0,020	0,117	0,844
Erros na estimação	118	6,42	2,99	0	10	-0,126	-0,009	0,078	<b>0,2774***</b>	0,496	<b>0,0046***</b>
Reserva de contingência	118	6,42	2,80	0	10	<b>-0,2597**</b>	<b>-0,1902**</b>	<b>0,2155*</b>	0,093	<b>0,0581*</b>	0,349
Passivos	118	6,19	2,88	0	10	0,058	-0,084	0,127	0,021	0,266	0,837

Notas. (i) 1 - Vereador é da base; 0 - vereador não é da base. (ii) 1 - 1º mandato; 0 mais de 1 mandato. (iii) \* significância a 10%; \*\* significância a 5%; \*\*\* significância a 1%; (iii) os resultados foram apresentados ordenados pela média

A observância do nível de endividamento municipal por 74% dos respondentes se justifica. O nível de endividamento do município deve estar de acordo com os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal ou as contas do município ficam passíveis de ressalvas ou rejeição pelo Tribunal de Contas e os membros do Executivo sujeitos à sanção, caso o limite seja ultrapassado. Estas informações comprovam se o município está sendo gerido

conforme o planejado, aprovado na Lei de Diretrizes Orçamentárias e revelam também se o Executivo está atuando com eficiência. Caso o município tenha nível de endividamento elevado, a margem para alocar os recursos dentro do orçamento é menor e o governo sofre maior pressão dos instrumentos de controle como o próprio Legislativo e o Tribunal de Contas (AZEVEDO, 2016).

Os dados indicam que os vereadores com mais de um mandato são muito mais atentos a variáveis como o nível de endividamento do município, as metas fiscais do orçamento, restos a pagar e principalmente, aos erros de estimativa orçamentária (Tabela 11). A variável erros de estimativa do orçamento é uma das que permite a alteração do orçamento para incluir emendas. Assim, identificando erros ou omissão no projeto de orçamento o vereador apresenta uma emenda (REZENDE, 2009; PRAÇA, 2012).

A presença de erros no orçamento pode ser uma estratégia do Executivo para permitir a manipulação de valores dentro do orçamento durante o ano (SPEEDEN; PEREZ, 2019; AZEVEDO, 2014). Assim, elabora o orçamento utilizando expectativas conservadoras que os vereadores reestimam alegando erros ou omissão de valores para encaixar a emenda que possivelmente será contingenciada pelo Executivo para atender as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (REZENDE; 2009, PRAÇA, 2012; REZENDE, CUNHA; 2013; AZEVEDO, 2014).

O orçamento também pode ser superestimado para que os recursos destinados às despesas que não serão executadas possam ser utilizados como reserva (AZEVEDO, 2016). Desta forma, a super ou subestimação compromete todo o planejamento orçamentário (AZEVEDO, 2014; DOMINGOS; AQUINO, 2019) e o orçamento carece de equilíbrio das contas públicas para promover a estabilidade econômica (JACOBS, 2008).

Os vereadores com maior experiência no setor privado e aqueles com maior formação demonstraram menor interesse pela reserva de contingência. A percepção de relevância dos vereadores em relação a reserva de contingência sofre influência da posição do vereador frente ao prefeito. Se o vereador for da base do prefeito, tendem a dar maior atenção a reserva de contingência. Tal informação pôde ser confirmada pelo Teste de Diferença de Médias (*p-value*) indicando que os dois grupos agem de modo diferente, com índice de significância de 5%.

A reserva de contingência é geralmente usada pelo prefeito para atender aos setores que mais pressionam (REZENDE; CUNHA, 2014). É esperado que os vereadores da base tenham atenção à reserva de contingência porque esses valores são liberados possivelmente para atender aos interesses da base. Os créditos orçamentários da reserva de contingência têm liberação

autorizada sem que se tenha uma destinação específica estabelecida no orçamento (AZEVEDO, 2016).

Os vereadores da base do prefeito se comportam de modo diferente quando se analisa a utilização do parecer da Comissão de Orçamento e Finanças. Quem é pró-governo dá mais atenção ao parecer mesmo quando a maioria dos respondentes o avaliam como superficial. A relevância do parecer da Comissão de Orçamento e Finanças ser maior para os vereadores da base pode indicar influência do Executivo sobre os membros desta comissão como foi discutido no item Influência do Parecer da COF sobre o voto dos vereadores (Tabela 6).

#### *Relevância atribuída pelos vereadores às áreas de gasto*

As funções de governo que os vereadores declaram analisar para aprovar a lei orçamentária, pela ordem foram a educação, seguida por saúde e assistência social, possivelmente pela sua maior externalidade política gerada. Quem é da base do prefeito defende ainda mais a educação, saúde, saneamento, a função legislativa, o meio ambiente e a cultura. As três funções de governo que mais se destacaram são despesas vinculadas, ou seja, a lei determina uma parcela mínima de recurso para elas. Segundo Rezende e Cunha (2014) a vinculação de receitas provoca distorções a execução do orçamento. Os autores destacam que esta vinculação é motivo do desinteresse da população pelo debate legislativo por considerar que parte importante do orçamento já tem destinação específica, embora o governo que decida onde e como os valores serão aplicados. Entretanto, outros problemas advêm da vinculação de receitas.

A vinculação de receitas e despesas obrigatórias, criadas para garantir que o governo atendesse determinadas funções, promove a rigidez orçamentária deixando o Executivo com limitações ao destinar recursos orçamentários, impedindo inclusive a reavaliação de prioridades do orçamento (REZENDE; CUNHA, 2014; REZENDE; 2009). As vinculações não são vantajosas e geram distorções quando se precisa manter o percentual em momentos de retração ou de crise econômica. Com isso, elas distorcem o orçamento quando a receita que as sustentam diminui e o governo precisa mantê-las retirando recursos de outras prioridades (BLÖNDAL; GORETTI; KRISTENSEN, 2003).

Por serem pastas com vinculação de receitas e despesas, educação, saúde e assistência social são secretarias desejadas pelos aliados do prefeito, pois além de recursos garantidos possuem visibilidade e quem as administra consegue também ter influência sobre as decisões de programação, demonstrado na pesquisa de Batista (2015) em que os parlamentares destinavam mais emendas para a pasta controlada por alguém de seu partido (Tabela 12).

**Tabela 12** - Relevância atribuída pelos vereadores as funções de governo

Variáveis	N	Média	Desvio padrão	Min	Max	Correlação		Dif. Médias ( <i>p-value</i> ) <sup>(iii)</sup>	
						Vereador da base <sup>(i)</sup>	Mandato <sup>(ii)</sup>	Vereador da base	Mandato
Educação	118	8,81	2,03	0	10	0,3395***	0,0464	<b>0,0024</b> ***	0,6414
Saúde	118	8,80	2,09	0	10	0,2194*	0,0066	<b>0,0536</b> **	0,9469
Assistência Social	118	8,02	2,23	0	10	0,1948*	-0,033	<b>0,0875</b> *	0,7409
Infraestrutura Urbana	118	7,64	2,22	0	10	0,1713	0,0591	0,1337	0,553
Administração	118	7,28	2,46	0	10	0,0831	0,0368	0,4696	0,7124
Saneamento	118	7,18	2,98	0	10	-0,0275	0,0896	0,811	0,3679
Legislativa	118	7,08	2,91	0	10	0,2192*	0,0507	<b>0,0539</b> *	0,6113
Meio ambiente	118	7,07	2,59	0	10	0,2962***	-0,1051	<b>0,0085</b> ***	0,2906
Previdência Social	118	6,99	2,89	0	10	0,2669**	0,0298	<b>0,0182</b> **	0,7648
Habitação	118	6,97	3,01	0	10	0,0759	0,0957	0,5089	0,3361
Desporto e Lazer	118	6,86	2,82	0	10	0,1697	0,0497	0,1374	0,6181
Cultura	118	6,79	2,53	0	10	0,1871	-0,0724	<b>0,101</b>	0,4675
Encargos Especiais	118	6,51	2,72	0	10	0,2539**	0,0327	<b>0,0249</b> **	0,743
Meus colegas vereadores dão maior atenção à sua área eleitoral, do que às outras áreas.	118	5,81	2,87	0	10	0,1561	0,0553	0,1722	0,5793

Notas. (i) 1 - Vereador é da base; 0 - vereador não é da base. (ii) 1 - 1º mandato; 0 - mais de 1 mandato. (iii) \* significância a 10%; \*\* significância a 5%; \*\*\* significância a 1% (iv) os resultados foram apresentados ordenados pela média. (v) os resultados foram apresentados ordenados pela média.

Os vereadores concordam que seus colegas dão maior atenção a sua área eleitoral (Tabela 12) como foi relatado e transcrito a seguir:

Infelizmente o assistencialismo é maior do que o interesse dos vereadores em querer tocar a agenda positiva do município (Vereador Int. 30)

São assistencialistas e desconhecem a sua função (Vereador Int. 41)

Cada um só olha para os próprios interesses (Vereador Int. 64)

A necessidade dos vereadores de se legitimar frente aos seus eleitores atendendo ao interesse de sua localidade confirma estudos anteriores que relacionam esse comportamento do vereador a necessidade de ser considerado competente e conseguir a reeleição. Do contrário a seus eleitores escolherão outro político para substituí-lo (SANTOS; GASPARINI, 2020; VANDUSKY-ALLEN; TOUCHTON, 2020; RAUPP; PINHO, 2012; BITTENCOURT; 2009).

*Fonte de conhecimento das demandas dos eleitores.*

Para conhecer as principais demandas de seus eleitores que serão consideradas no orçamento, os vereadores utilizam prioritariamente as redes sociais e informações divulgadas pela imprensa (Tabela 13). Os vereadores também comentaram que por atuarem em municípios pequenos é comum o conhecimento das demandas sociais em visitas a comunidade, em postos e escolas e durante as fiscalizações que realizavam.



**Tabela 13 - Principais fontes de conhecimento dos vereadores das demandas orçamentárias da população**

Variáveis	N	Média	Desv. Padr.	Min	Max	Correlação				Dif. Médias ( <i>p-value</i> ) <sup>(iv)</sup>		
						Experiência	Vereador da base <sup>(i)</sup>	Mandato <sup>(ii)</sup>	Porte <sup>(iii)</sup>	Vereador da base	Mandato	Porte
Comentários em redes sociais	107	7,10	2,69	0	10	-0,0215	0,1026	0,0704	0,0267	0,3712	0,4796	8223
Informações da imprensa em geral	106	6,02	3,36	0	10	<b>0,1839*</b>	<b>0,2250**</b>	-0,0051	0,1723	<b>0,0476**</b>	0,959	1449
Reuniões com assessoria	107	5,32	3,51	0	10	<b>0,2115**</b>	<b>0,2036</b>	-0,0854	<b>0,3672***</b>	<b>0,0738*</b>	0,3912	<b>0,0014***</b>
Audiências públicas orçamentárias	107	4,93	3,69	0	10	-0,0383	<b>0,2616**</b>	-0,0206	0,0824	<b>0,0207**</b>	0,8364	4883
Relatórios de Universidades e de Organizações da Sociedade Civil	107	4,51	3,69	0	10	0,065	<b>0,2521**</b>	-0,0631	0,146	<b>0,026**</b>	0,5264	2179

Notas. (i) 1 - Vereador é da base; 0 - vereador não é da base. (ii) 1 - 1º mandato; 0 - mais de 1 mandato. (iii) 0 - até 50.000 habitantes; 1 - acima de 50.000 habitantes; (iv) \* significância a 10%; \*\* significância a 5%; \*\*\* significância a 1%; (v) os resultados foram apresentados ordenados pela média.

As informações divulgadas na imprensa chamam atenção dos vereadores que possuem maior experiência no setor privado e os vereadores da base do prefeito. Um vereador que não foi reeleito lamentou que a falha do seu mandato foi consultar a população somente através da internet, embora tenha visitado as comunidades para fazer fiscalização. Neste sentido, o vereador possivelmente percebeu que a população valoriza o contato direto o que contribui para a relação de clientela (DESPOSATO, 2008) e a construção da figura do vereador personalista (LEMOS, 2005).

A relação entre vereador e comunidade tende a criar vínculo quando é associado ao político a troca de favores. Outro vereador escreve que no município dele “os vereadores se limitam em fazer política assistencialista abdicando da função de legislar” (Vereador Int. 47). Isso porque o vereador pode até buscar atender aos interesses de sua comunidade, mas caso a realização de projetos não esteja associada a imagem dele a reeleição fica mais difícil (DESPOSATO, 2008; MORGENSTERN, 2002).

As reuniões com a assessoria são as práticas mais comuns em municípios acima de 50 mil habitantes. As audiências públicas tiveram média de 49% entre as fontes de conhecimento demonstrando a baixa participação nestas reuniões. Prática pouco comum é o uso de relatórios da sociedade civil e de universidades, comprovada por comentários dos participantes da pesquisa que escreveram não conhecer os relatórios e haver pouco contato com a sociedade civil.

#### *Demanda dos vereadores por cursos de capacitação*

Quando os vereadores foram perguntados quais cursos de capacitação demandariam, o mais citado foi de finanças públicas com 71% das intenções, seguido pelos cursos de Direito Administrativo (62%); Contabilidade Orçamentária - inclusive Relatórios Resumidos de Execução Orçamentaria (49%); Direito Orçamentário (45%) e Direito Constitucional (37%) demonstrando que os vereadores se preocupam com a legalidade dos procedimentos mais do que com a gestão eficiente (Tabela 14).

Cursos como auditoria governamental e contabilidade fiscal auxiliariam os vereadores a verificar a eficiência das práticas governamentais e acompanhar o desenvolvimento de projetos melhorando a avaliação dos projetos de lei orçamentária. Este estudo confirma o interesse dos vereadores em treinamentos expressado através das respostas nas questões aberta em que foi relatado:

Penso que deveria haver um treinamento quanto a importância das matérias trazidas no orçamento, poderia ser dado pelos Tribunais de Contas, ou pela contabilidade da prefeitura (Vereador Int. 54).

**Tabela 14** - Cursos de Treinamentos e capacitação demandado pelos vereadores.

Opção de cursos	Freq.	%
Finanças Públicas	75	71%
Direito Administrativo (inclusive sobre licitações e contratos)	62	58%
Contabilidade Orçamentária (inclusive Relatórios Resumidos de Execução Orçamentaria – RREO)	49	46%
Direito Orçamentário	45	42%
Direito Constitucional	37	35%

Nota: os resultados foram apresentados ordenados pela média.

Os vereadores na figura do seu representante, o presidente da Câmara, podem demandar cursos de treinamento e capacitação inclusive a entidades internacionais como o Banco Mundial que tem projetos com o objetivo de auxiliar legislaturas a fortalecer a democracia e a governança desenvolvendo códigos de ética, fortalecendo partidos políticos e treinando o legislador sobre a matéria orçamentária (MANNING; STAPENHURST, 2002)

### *Discussão dos resultados*

Os resultados da pesquisa indicam três discussões principais que direcionam a atuação do vereador, sendo: a necessidade de comunicação de sua atuação a seu eleitorado; necessidade de conhecer as demandas de sua localidade e ser reconhecido como competente e a relação entre executivo e legislativo no processo orçamentário.

Primeiramente o vereador entende que a comunicação entre ele e o eleitorado precisa ser constante. Segundo Pederiva (1998) a necessidade de prestar contas é preponderante em um mandato. Desta forma, os dados da pesquisa mostram que os vereadores precisam manter bom relacionamento com seus eleitores e o uso dos meios eletrônicos de comunicação estão sendo aproveitados. Os dados mostraram que os vereadores fazem uso preferencial das redes sociais para comunicar sua atuação aos eleitores em substituição aos panfletos e impressos.

Justificam a substituição dos impressos por redes sociais por motivo de economia financeira. Outro motivo para a adoção das mídias eletrônicas é que elas permitem a interação da comunidade com o vereador de forma mais eficaz que as audiências públicas, mais caras e burocráticas de serem realizadas (AMARAL; PINHO, 2018).

O segundo aspecto é a necessidade de conhecer as demandas do eleitorado. Além das tradicionais visitas a comunidade, defendidas nas questões abertas, os vereadores também têm preferido as redes sociais e as mídias eletrônicas. Os vereadores precisam ser vistos por seus eleitores e percebidos como competentes na função que exercem, aumentando as chances de serem reeleitos (BAIÃO; COUTO, 2017, DESPOSATO, 2008; ARRETICHE; RODDEN, 2004).

A necessidade de o vereador ser identificado por seus eleitores como competente, faz com que esse cultive a proximidade com o eleitorado, que beneficiado com a distribuição de favores, bens pessoais, serviços e até dinheiro, para integrar a base eleitoral (DESPOSATO, 2008). Segundo os próprios vereadores, os eleitores preferem que sejam atendidas demandas individuais (RIOS *et al.*, 2018; DESPOSATO, 2008) e não têm interesse em participar das audiências públicas porque não entendem tratar-se de um debate coletivo, concordando com o estudo de Silva e Dantas (2006) que aponta o desconhecimento por parte da população da função dos vereadores.

A busca por benefícios não se limita apenas ao cidadão comum. Tal comportamento se estende as organizações não governamentais e entidade de sociedade civil que procuram e apoiam o vereador para conseguirem recursos para seus projetos (BLANCO, 2017). Portanto, para o vereador ser entendido como competente frente a seus eleitores (SANTISO, 2008;

DESPOSATO, 2008; ARRETCHE; RODDEN, 2004) precisa conhecer e atender à demanda de seu público que nem sempre está interessado nas demandas coletivas, como o debate orçamentário (BLANCO, 2017).

O terceiro aspecto diz respeito ao relacionamento do vereador com o prefeito em torno da liberação de recursos orçamentários. Estando a permanência do vereador no poder associada ao atendimento das demandas individuais de seus eleitores, esse precisa conseguir recursos junto o executivo. Para isso, o vereador pode optar por participar da coalizão do prefeito ou tentar influenciar algum membro do executivo para incluir sua emenda no orçamento. O prefeito pode aceitar negociar a liberação de recursos orçamentários para a realização de emendas desde que necessite do apoio do vereador em algum projeto, visto que é o executivo o administrador dos recursos (STAPENHURST, 2008; WEHNER, 2006).

No Brasil o orçamento público é rígido (HERRERA; OLABERRIA, 2020; REZENDE, 2009) limitando a destinação de recursos e a reavaliação de prioridades pelo executivo. A parcela de recursos referente às despesas não vinculadas é usada pelo prefeito para administrar a coalizão através da barganha política e concessão de *porks* (GRATON *et al.*; 2020, CHAISTY *et al.*, 2014; AZEVEDO, 2014; ARRETCHE; RODDEN, 2004).

Sendo o Brasil uma democracia multipartidária em que o executivo precisa do apoio do legislativo para governar, surge a necessidade de acordo entre as partes, formando as coalizões (ABRANCHES, 1988). O prefeito começa a formar sua coalizão no momento da candidatura, englobando inclusive partidos com ideologias diferentes, passa pela formação dos integrantes do governo e na transformação da aliança em coalizão permanente (ABRANCHES, 1988; AZEVEDO, 2014). Caso o partido do prefeito não ocupe cadeiras suficientes para garantir a governabilidade, precisa negociar com outros vereadores a formação de sua bancada (CHAISTY *et al.*; 2014). Feito isso, os projetos vão sendo negociados entre executivo e legislativo, incluindo vereadores da oposição, tornando possível a agenda do governo (GRATON *et al.*; 2020).

Quando a amostra desta pesquisa apontou que 78% dos respondentes acreditam que a base aliada consegue ter mais emendas executadas, que 74% indicam que o bom relacionamento com o prefeito favorece a execução de emendas, que 71% percebem que os vereadores atendem preferencialmente sua localidade e ainda 54% dos respondentes aceitariam ocupar um cargo no poder executivo caso fossem convidados, sendo a amostra composta por 62% de vereadores que se denominam independentes ou de oposição, evidencia-se que a formação de coalizão é prática nos municípios, assim como Abranches (1988) identificou no cenário nacional. A necessidade de se manter laços de cooperação com o prefeito indicada por quase 70% dos

respondentes e a defesa de que a apresentação de emendas causa transtornos a execução do orçamento pelo Executivo (41%, embora com desvio padrão considerável) denota a necessidade que os vereadores percebem de não interferir no projeto enviado pelo Executivo.

Não sendo suficiente, 45% dos vereadores preferem negociar com o executivo a apresentar emendas demonstrando a existência de políticos personalistas, que buscam vantagens individuais, fazendo barganha (GARCIA, 2013; SILVA; DANTAS, 2016).

Se a condição para ter os projetos executados pelo Executivo é apoiar a agenda deste, os vereadores deixam de fiscalizar o Executivo demonstrando lealdade a coalizão e assim conseguem recursos para seus projetos (RAUPP; PINHO, 2012). O prefeito com a parcela de recursos sobre os quais dispõem de discricionariedade, administra a coalizão evitando demandas contraditórias entre os membros a fim de manter o grupo estável (CAMARGO, HERNANY, 2017; ABRANCHES, 1988). Desta forma, o orçamento deixa de ser instrumento de planejamento, passando a focar na execução, de acordo com interesses de membros do grupo (REZENDE; CUNHA, 2013), que buscam inclusive empregos de “alto nível” (SILVA; DANTAS, 2016) para de dentro do governo, ocupando cargos em comissão, influenciem a execução orçamentária (BATISTA, 2015; ARRETCHE; RODDEN, 2004).

Do contrário, pode ocorrer a formação de coalizões de veto, que é a configuração de grupos que pressionam o prefeito para terem atendidos seus interesses atrapalhando a execução dos projetos e gerando instabilidade no governo (ROEDER, 2016; CAMARGO; HERMANY, 2017).

Diante deste cenário, outros aspectos nas discussões orçamentárias, embora relevantes, não são predominantes, o que justifica a literatura apontando o processo de discussão e aprovação do orçamento como fictício (AZEVEDO; AQUINO, 2016). Estando focados na busca por legitimação os vereadores, embora apresentem deficiências no entendimento da matéria orçamentária, tal dificuldade aparentemente não impede de continuar no cargo. Assim toda as ferramentas de contabilidade utilizadas para a elaboração dos projetos de lei orçamentária que deveriam ser aliadas dos vereadores para analisar o plano e para fiscalizar a execução do mesmo não são utilizadas quando a política é costurada através de acordos com o Executivo. O prefeito também despreza esses instrumentos de prestação de contas e de informação ao controle social quando altera o orçamento objetivando administrar a coalizão, desacreditando o orçamento.

Embora dos dados tenham apontado que a formação do vereador é limitante ao bom desempenho na avaliação dos projetos de lei orçamentária, que apresentam termos técnicos, são complexos e ambíguos, os vereadores indicam a presença de assessores e de apoio técnico na

maioria das vezes. Os relatórios da comissão de orçamento e finanças, que deveriam trazer avaliações qualificadas sobre a matéria serem apontados como superficiais, repetitivos e ainda sim serem usados para embasar o voto da maioria dos vereadores, indica conformismo com o projeto enviado pelo Executivo.

A diferença que se verifica entre o porte dos municípios, principalmente em relação a publicidade em torno do processo orçamentário e a prática de audiências públicas ser frequente em cidades maiores, pode estar associado à característica do município, como possuir maior estrutura, do que a diferenças inerentes ao processo.

A participação da comunidade e da sociedade civil nas audiências públicas não desperta atenção dos vereadores. De forma interessante, enquanto a literatura aponta baixa participação dos vereadores nas audiências públicas (AZEVEDO, 2016), os vereadores alegam baixa participação social. O consenso é que as audiências públicas não estão sendo espaço de debate como idealizado (BRELÀZ; ALVES, 2013).

Portanto, a busca de legitimação frente ao eleitorado através do atendimento de suas demandas e a legitimação frente ao executivo para o atendimento de seus projetos são os fatores predominantes na atuação do vereador frente ao processo orçamentário. O comportamento do vereador justificado também pelo interesse de ser reeleito explica as imprecisões orçamentárias, ocasionadas em grande parte por alterações do orçamento para atender a pressões sobre o Executivo (BATISTA, 2015; REZENDE; CUNHA, 2013).

Aqueles que não compõem a coalizão dedicam-se a negociar individualmente seus projetos com os membros do Executivo, e dependendo do tamanho da coalizão consegue ter atendida sua reivindicação junto ao prefeito em troca de apoio em algum projeto ou têm limitada a vocalização de suas ideias frente ao controle dos atos e omissões do executivo (AZEVEDO, 2014). Os vereadores de oposição que conseguem mobilizar a sociedade, destacarem-se durante as discussões orçamentárias ou possuem habilidades para discutir o orçamento vigiando e influenciando as atividades do governo também conseguem ter projetos atendidos (LE MOS, 2005). Estudo de Azevedo (2014) relata ainda que em governos onde a coalizão é fraca as imprecisões orçamentárias são menores.

Os vereadores não concordam que a apresentação de emendas com objetivo de destacar o vereador atraia votos. De fato, se a população espera dos vereadores o atendimento a seus interesses, estes não conseguirão permanecer no poder (BLANCO, 2017; MOURÃO; CUNHA, 2011; DESPOSATO, 2008; PEREIRA; RENNÓ, 2001).

Em que pese a implementação do orçamento impositivo como medida de redução do contingenciamento de projetos da oposição ele não limita a discricionariedade do executivo

sobre o orçamento. O orçamento impositivo é mais uma forma de tornar o orçamento rígido e de aumentar a legitimação do vereador frente a seu eleitorado, visto que tais recursos são destinados ao atendimento de sua localidade quando não contingenciado pelo prefeito. A aplicação dos recursos do orçamento impositivo assim como o atendimento de emendas com o objetivo de manter a coalizão não visa a coletividade, mas a micropolítica, podendo inclusive agravar desigualdades regionais (BLANCO, 2017; VASSELAI; MIGNOZETTI, 2014; AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013), até porque tal modelo não almeja prestação de contas e demonstração de resultados da aplicação dos recursos (SANTOS; GASPARINI, 2020).

Outros aspectos que a pesquisa trouxe é que os vereadores defendem que seus municípios são transparentes em torno dos instrumentos de planejamento, emendas e vetos. A publicidade de documentos que acompanham os instrumentos de planejamento permite a previsibilidade do orçamento (REZENDE; CUNHA, 2013) e fornece a sociedade meios para acompanhar o mandato de seu representante (PEDERIVA, 1988). No entanto, tal informação não é demandada por parte da população. O resultado é interessante, sobretudo ao considerar que a transparência do processo orçamentário no legislativo tem sido apontada como baixa, limitando-se a apresentar a legislação aprovada, em cumprimento a Lei de responsabilidade Fiscal e a Lei de Transparência, como discutido por Raupp e Pinho (2013) em estudo das Câmaras Municipais de Santa Catarina.

Segundo Sacramento (2005) a baixa transparência dos documentos envolvidos no processo orçamentário é característica de governo de coalizão, pois ao limitarem a prestação de contas do processo, deixam o executivo com autonomia exacerbada, limitando sua responsabilização.

No Quadro 2 é apresentado o resumo da discussão dos resultados encontrados nas dimensões de estudo.



Quadro 2 Resumo das dimensões de estudo e caracterização dos respondentes

Dimensões De Estudo	Diagnóstico	Resultados
<b>Metodologia - Respondentes</b>	Os vereadores respondentes desse estudo têm em média 09 anos de trabalho no setor privado e possuem ensino superior (73%) e mais de um mandato como vereador, tendo atuado também em cargos do Poder Executivo. Embora a maioria (62%) se identifique como não sendo base do prefeito, 54% aceitariam ocupar cargo ou função no Executivo caso fossem convidados. Entre os respondentes 46% foram reeleitos para mandato em 2020. A maioria dos vereadores atuam em municípios do interior (96%) e com até 50.000 habitantes (67%) e possuem consultoria externa para analisar o projeto de lei orçamentária (71%). Em média os vereadores possuem dois assessores variando para mais conforme aumenta o porte do município.	Os vereadores respondentes da pesquisa em grande maioria possuem ensino superior, mais de um mandato, experiência em trabalho junto ao poder legislativo e experiência em trabalho no setor privado, além de atuarem em pequenos municípios.
<b>Compreensão das informações no projeto de lei do orçamento</b>	A maioria dos vereadores declarou possuir dificuldades com os termos técnicos, mas entendem o projeto de lei do orçamento. O tempo de análise é suficiente, mas os atrasos no envio do projeto para análise pelo Executivo e a não participação dos vereadores na elaboração do projeto de lei foram apontados como impedimentos a boa análise do projeto.	Os vereadores declaram compreender o projeto de lei do orçamento, mas quando avaliam o Legislativo como um todo relatam dificuldades de seus pares, tornando inconclusiva essa dimensão do estudo.
<b>Atuação do vereador no processo orçamentário</b>	Os respondentes avaliam o tempo para elaborar as emendas curto e apresentam em média 3,5 emendas com alta variabilidade dentro da amostra. São aprovadas em plenário 54% das emendas apresentadas e vetadas pelo prefeito 19%. Quanto maior a experiência de trabalho no setor privado e maior o grau de instrução mais o vereador acredita-se competente para propor emendas que indiquem erros no projeto de lei. Propor emendas que crie receitas ou despesas é prática controversa e foi indicada por 15% dos respondentes. Quem é da base do prefeito, aceitando a hipótese desse estudo, não apresenta emenda que modifica o projeto orçamentário nem questiona o limite de autorização para o prefeito modificar o orçamento e não fazem a devida discussão do limite de abertura de crédito suplementar, deixando o Executivo sem fiscalização caracterizando também a presença de coalizão de governo. O bom relacionamento com o prefeito favorece a execução de emendas e se for da base consegue 78% de execução das emendas apresentadas. Apresentar emendas ao projeto de lei causa transtornos a execução do orçamento pelo Executivo na opinião de 40% dos respondentes. Os vereadores não concordam que a apresentação de emendas com o intuito de aumentar a visibilidade do vereador, sem a correspondente execução traga benefícios para a carreira (71%). Para analisar o orçamento 50% afirmam poder questionar o Executivo. Os pontos que buscam informações estão relacionados a aplicação (59%) e a estimação de recursos (58%) e o cumprimento de metas (57%).	A busca por legitimação frente ao prefeito faz com que os vereadores da coalizão governista aprovem o orçamento sem o devido debate inclusive permitem ao Executivo alterar a execução orçamentária e abrir créditos suplementares sem a devida supervisão. Assim, a hipótese da pesquisa é aceita.

*continua*

Dimensões De Estudo	Diagnóstico	Resultados
<b>Influência do parecer da COF sobre o voto dos vereadores.</b>	<p>O parecer elaborado pela COF é superficial utilizado cerimonialmente para abertura dos trabalhos na Câmara e para embasar o voto dos vereadores que o consideram superficial. Concordam que o vereador membro da COF poderia ter mais experiência legislativa para conhecer a matéria, mas que o vereador também precisa buscar conhecimento específico sobre o assunto pois ter experiência não garante o conhecimento.</p> <p>Os vereadores da base do prefeito não concordam que o chefe do Executivo tenha influência sobre os membros da COF. Esta questão apresentou alto desvio padrão indicando variabilidade entre as respostas e indicou que 48% dos respondentes apostam na influência do prefeito.</p>	<p>O parecer da COF é avaliado como superficial, mas é utilizado como instrumento que os vereadores adotam para a elaboração do seu voto. Os vereadores concordam que experiência legislativa ajuda na realização dos trabalhos, mas que o vereador também precisa se instruir de forma independente.</p>
<b>Transparência do processo orçamentário no Legislativo</b>	<p>Atualmente os vereadores priorizam as redes sociais para comunicar ao eleitorado suas ações havendo, portanto, uma migração das formas tradicionais de comunicação. A participação social nas audiências públicas é vista como irrelevante por 53% dos respondentes e são realizadas somente na sede do Legislativo (58%) com participação de 36% dos vereadores indicando que as audiências públicas acontecem de forma cerimonial para atender critérios normativos. A participação social quando acontece é com o intuito de obter vantagens individuais, ignorando o caráter coletivo do evento.</p> <p>Os vereadores afirmam que há divulgação de seus atos, em especial da lei aprovada que fica disponível na internet e reconhecem que a transparência e a publicidade do rito de aprovação do orçamento são limitadas ocorrendo em média em 40% dos casos.</p> <p>Quanto maior o município, maior a transparência na divulgação dos atos do Legislativo.</p>	<p>O uso das redes e mídias sociais rompe a apatia da sociedade que passa a interagir com o político aumentando a visibilidade dele enquanto as audiências públicas são realizadas cerimonialmente. A divulgação dos atos do Legislativo foca na divulgação da lei aprovada.</p>
<b>Percepção dos vereadores sobre a atuação do Tribunal de Contas</b>	<p>A avaliação que os vereadores em geral fazem da atuação do Tribunal de Contas é que o órgão atua de forma superficial e tardia e não fundamental para a adequada aplicação dos recursos.</p>	<p>A atuação do Tribunal de Contas se mostra irrelevante à atuação dos vereadores.</p>
<b>Percepção da importância das informações do projeto de lei do orçamento</b>	<p>Os vereadores dão atenção especial ao valor total do orçamento, seguido da informação de endividamento municipal e das metas fiscais do orçamento e os passivos recebem a menor atenção embora sejam valores com baixa negociação pelo prefeito e exigíveis por lei. Os vereadores com maior experiência legislativa são mais atentos aos níveis de endividamento, as metas fiscais do orçamento, restos a pagar e os erros de estimativa orçamentária. Quem é base do prefeito dá maior atenção a reserva de contingência.</p>	<p>Os vereadores dedicam atenção a pontos do orçamento em que podem encaixar uma emenda ou que possam apontar recursos para a realização de um projeto próprio deixando de observar se o projeto orçamentário é factível, o que não inibe as imprecisões.</p>
<b>Relevância atribuída pelos vereadores às áreas de gasto</b>	<p>Os vereadores indicaram como sendo as funções mais relevantes ao analisarem o orçamento a educação, a saúde e assistência social. Quem é da base do prefeito defende ainda mais a educação, saúde, saneamento, a função legislativa, o meio ambiente e a cultura.</p>	<p>Os vereadores dão atenção as funções em que podem atender a suas bases, agindo de forma assistencialista.</p>

*continua*

Dimensões De Estudo	Diagnóstico	Resultados
<p><b>Fonte de conhecimento das demandas dos eleitores.</b></p>	<p>Os vereadores utilizam as redes e mídias sociais e as notícias divulgadas na imprensa para conhecer a demanda de seus eleitores além das visitas à comunidade, que ocorrem principalmente em pequenos municípios. Os municípios acima de 50 mil habitantes realizam reuniões com a assessoria. Os vereadores também se disponibilizam a atender em seus gabinetes e manter proximidade a seus eleitores. Isso favorece a relação de clientelismo e o desenvolvimento da figura personalista do político.</p>	<p>Os vereadores utilizam as redes sociais, notícias na imprensa além de visitas a comunidade e reunião com a assessoria para conhecer a demanda de seus eleitores. Os vereadores reconhecem que é importante manter proximidade a seus eleitores, favorecendo a reeleição. Essa prática também propicia as relações clientelistas e o desenvolvimento da figura personalista do vereador.</p>
<p><b>Demanda dos vereadores por cursos de capacitação</b></p>	<p>Os vereadores se mostram disponíveis a participarem de cursos de capacitação com ênfase em de finanças públicas. Cursos de Direito Administrativo. Contabilidade Orçamentária - inclusive Relatórios Resumidos de Execução Orçamentaria.</p>	<p>Os vereadores estão dispostos a participarem de cursos de capacitação, mas apresentam mais interesse na legalidade do que na eficiência do trabalho legislativo.</p>

Elaborado pela autora.

## 5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa investigou quais aspectos predominam na atuação dos vereadores na etapa de discussão e aprovação do orçamento público municipal, sob a ótica da Teoria Institucional Sociológica.

O tema se mostrou relevante ao ser identificado que o orçamento público analisado, discutido e aprovado no Legislativo, apresenta diversas imprecisões, não estando de acordo com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentária e nem com a programação inicial, sofrendo alterações durante a execução e comprometendo o planejamento, a previsibilidade e a transparência do plano, resultando em perda de eficiência, endividamento para o município e o não atendimento do interesse da população.

Desta forma, foram analisados possíveis aspectos que comprometessem a avaliação dos vereadores e pudessem justificar a aprovação do orçamento impreciso. São eles: o grau de instrução; a experiência anterior; a dificuldade no entendimento dos termos orçamentários; a rigidez da estrutura legal que define regras para alterar o orçamento e o relacionamento com o Executivo.

Tais aspectos foram pesquisados por meio de uma *survey* utilizando questionário eletrônico para a coleta de dados junto aos vereadores brasileiros eleitos em 2016. Os dados foram tratados por meio de análise quantitativa das questões estruturadas e qualitativa das questões abertas com abordagem descritiva do problema.

Os resultados da pesquisa mostraram que os vereadores apresentam dificuldade no entendimento dos termos técnicos do orçamento; não dispunham de assessoria ou consultoria qualificadas; estavam em constante contato com a sociedade permitindo que conheçam as demandas orçamentárias mais urgentes, mas o Legislativo não faz a supervisão das atividades do Executivo na medida em que precisa da liberação de recursos para atender seus projetos.

O primeiro aspecto que os vereadores consideram na relação com o Executivo é como eles serão avaliados por seu eleitorado. Considerando que o eleitorado valoriza mais os benefícios individuais aos coletivos para considerar um vereador competente, este passa a negociar com o Executivo a liberação de recursos em troca de apoio.

O Executivo busca o apoio do Legislativo para tentar assegurar estabilidade a seu governo, visto que no governo federal, assim como nos municípios brasileiros, predomina o que Abranches (1988) chamou de presidencialismo de coalizão, em que o executivo precisa

negociar a ordem (WEHENER; 2010) com aliados usando para isso a liberação de recursos orçamentários, formando, portanto, as coalizões (RAUPP, PINHO, 2012).

Assim, esse estudo comprova que a busca por legitimação frente ao eleitorado, atendendo as demandas de seu reduto, faz com que o vereador busque também se legitimar como integrante da coalizão do prefeito para ter acesso a recursos orçamentários ou conseguir um cargo comissionado em que possa influenciar a execução orçamentária (BATISTA, 2015; ARRETCHE, RODDEN, 2004).

Embora o vereador seja legitimado frente ao seu eleitorado como competente por atender a demandas específicas e frente ao prefeito por apoiar sua agenda e abdicar do dever de supervisionar o Executivo, a sociedade fica prejudicada visto que os recursos serão direcionados para as localidades com maior quantidade de votos em detrimento das mais necessitadas, ou daquelas que não conseguiram eleger representantes (BLANCO, 2017; VASSELAI; MIGNOZETTI, 2014).

A pesquisa traz algumas implicações. Primeiro, os resultados ressaltam que o processo orçamentário, um dos instrumentos mais relevantes da Administração Pública e da democracia, que deveria comunicar à sociedade os objetivos do governo, não tem recebido atenção devida dos vereadores no processo de aprovação.

Segundo, traz reflexões sobre o próprio fluxo de discussão e aprovação, que poderia ser revisto, seja por norma geral, seja por reorganização dentro dos entes, a partir dos aspectos: (i) os prazos devem ser suficientes para uma análise adequada; (ii) os legislativos municipais devem possuir estrutura de apoio para analisar e compreender o que estão aprovando; (iii) o parecer da COF deveria efetivamente instrumentalizar a discussão e aprovação do projeto; (iv) os instrumentos do processo de tramitação deveriam possuir transparência plena, e (v) os vereadores deveriam entender melhor sobre a relevância em interferir e questionar as informações que estão aprovando, participando das audiências públicas.

Terceiro, apesar do ambiente político naturalmente pressupor uma relação direta entre o Executivo e o Legislativo, quando a relação é de captura do Legislativo pelo Executivo por meio do orçamento, parece surgir uma relação de hierarquia entre os poderes, que deixaria de ser natural para o modelo democrático adotado de pesos e contrapesos.

A pesquisa abre espaço para diversos estudos futuros. Tomadas em conjunto as respostas sugerem que em alguns municípios há um cenário diferente de discussão do orçamento. O Legislativo parece estar descolado ao exercer controle e escrutínio sobre o processo, debatendo as políticas e os valores alocados. Pesquisas qualitativas podem analisar os efeitos históricos que ajudam a explicar essas diferenças, indo além da análise tradicional de

porte e estrutura. Em outro estudo permite-se investigar se os vereadores sofrem pressões de organizações sociais locais como Observatórios Sociais acerca da atuação deles no processo orçamentário, assim como o efeito de outras pressões locais que possam direcionar tanto o processo orçamentário quanto em relação ao Legislativo.

Considerando que o orçamento impositivo se torna realidade aos municípios brasileiros, pesquisas futuras podem medir se a inclusão das emendas impositivas está associada à redução ou ao aumento do envolvimento dos vereadores no processo orçamentário. Por garantir aos vereadores a proposição e a aprovação de um projeto, a emenda impositiva permite que o vereador contribua com a elaboração do orçamento e se mostre atuante frente aos eleitores. Então é importante entender se essa garantia faz o vereador supervisionar a peça como um todo identificando erros de estimação ou afrontas ao equilíbrio fiscal.

Enquanto os vereadores eleitos em 2016 foram noticiados como renovação política, em 2020 os noticiários destacaram que mais da metade de prefeitos e vereadores se reelegeram abrindo espaço para que pesquisas futuras investiguem se o processo orçamentário foi afetado positivamente com o aumento da experiência política como supõem Cunow *et al.*, (2012).

Os resultados desta pesquisa apresentam limitações. Por ter alcançado apenas uma amostra dos vereadores eleitos em 2016, não tem a pretensão de que suas conclusões possam ser generalizadas. Pretende-se que os resultados propostos sejam ferramentas de debate para a melhoria nos Legislativos municipais e na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A pesquisa foi aplicada aos vereadores através de questionário eletrônico e por isso não conseguiu grande adesão dos vereadores com pouco conhecimento em informática. Na fase em que o questionário foi enviado às Câmaras Municipais, existiram retornos de que os poucos vereadores dos municípios menores não participariam da pesquisa por dificuldades técnicas. Desta forma, a taxa de que mais de 70% dos vereadores respondentes possuem curso superior não pode ser adotada para se considerar tal percentual como o nível de escolaridade dos vereadores brasileiros. Essa é a realidade dos vereadores abordados nesse estudo, em que além do questionário ser direcionado aos vereadores, também foi confirmado se o respondente era vereador e aqueles que marcaram resposta diversa foram desconsiderados na análise dos dados.

A pesquisa perguntou aos vereadores sobre o entendimento deles em relação a matéria orçamentária e embora tenham apontado conhecimento da matéria, a amostra não se faz conclusiva neste ponto. Isso se justifica porque os participantes ao avaliarem o Legislativo como um todo apontaram em diversos momentos nos comentários das questões abertas a dificuldade com os termos técnicos presentes no orçamento e apontaram este ponto entre as demandas por cursos de capacitação. Os vereadores relataram a fragilidade de suas assessorias

e consultorias que tendem a defenderem o orçamento apresentado pelo Executivo ou mesmo se mostram indisponíveis. Dessa forma, é importante deixar registrado que os vereadores se julgam aptos a avaliarem o orçamento, mas não tem a mesma opinião quando se referem a seus pares, podendo apontar dessa forma um viés nos dados quando se indicam entendimento dos vereadores sobre os termos orçamentários como as metas de resultados primário e nominal.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, v. 31, nº1, p. 5 – 34. 1988.

AMARAL, M. S.; PINHO, J. A. G. Eleições Parlamentares no Brasil: O Uso do Twitter na Busca por Votos. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 22, n. 4, p. 466-486, agosto. 2018. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2018170269>

AMORIM NETO, O; SIMONASSI, A. G. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 4, p. 704-725. 2013. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572013000400010>.

ANDREWS, M.; CANGIANO, M.; COLE, N.; DE RENZIO, P.; KRAUSE, P.; SELIGMANN, R. **This is PFM**. *Center for International Development at Harvard University*, 2014.

ARRETCHE, M.; RODDEN, J. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro**, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000300004>

AQUINO, A.C.B.; AZEVEDO, R. R.; LINO, A. F. Isomorfismo, Tribunais de Contas e a automatização da coleta de dados de municípios. **Anais do International Conference in Accounting**. 2016.

AZEVEDO, R. R. **Imprecisão na estimativa orçamentária dos municípios brasileiros**. 2014. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014. 10.11606/D.96.2014.tde-17032014-110156.

\_\_\_\_\_; Resistências ao planejamento de resultados e a lógica orçamentária dominante em municípios. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_; AQUINO, A. C. B. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016. <https://doi.org/10.11606/rco.v10i26.111202>

\_\_\_\_\_, AQUINO, A. C. B., LINO, A. F., CAVALMORETTI, G. A precariedade do conteúdo informacional dos anexos de riscos fiscais de municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 1, n. 2, p. 004-022, 2019. <https://doi.org/10.14392/ASAA.2019120201>

\_\_\_\_\_; LINO, A. F.; DINIZ, J. A. Efeitos da rotatividade de pessoal sobre práticas das equipes de contabilidade em municípios. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 13, p. e144691-e144691, 2019. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.144691>



BAIAO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 714-753, 2017. <https://doi.org/10.1590/1807-01912017233714>.

BAIOCCHI, G.; GANUZA, E. Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics and Society*, vol. 42, n.1, 29–50, 2014. <https://doi.org/10.1177/0032329213512978>

BARRACLOUGH, K; DOROTINSKY, B. The Role of the Legislature in the Budget Drafting Process: A Comparative Review. In STAPENHURST, Rick *et al.* (Editores). **Legislative Oversight and Budgeting - A World Perspective: The International Bank for Reconstruction and Development**. The World Bank. 2008.

BATISTA, M. A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 2015. <https://doi.org/10.12660/riev.v4.n1.2015.49202>

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550. 2017. <https://doi.org/10.1590/0034-7612154969>.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C.; RENNO, L. Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level. *Governance*, v. 31, n. 4, p. 701-720, 2017. <https://doi.org/10.1111/gove.12331>

BITTENCOURT, F. M. R. O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento: elementos para um marco conceitual. **Senado Federal, Centro de Estudos da Consultoria do Senado**, 2009.

BLANCO, D V. Of Distributive Politics and Pork Barrel System: Why Not Epistemic Governance Approach? **International Journal of Public Administration**, v. 40, n. 1, p. 89-99, 2017. DOI: 10.1080/01900692.2015.1072553

BLÖNDAL, J. R.; GORETTI, C.; KRISTENSEN, J. K. Budgeting in Brazil. **OECD Journal on Budgeting**, v. 3, n. 1, p. 97-131, 2003. <http://dx.doi.org/10.1787/16812336>

BROOME, A.; QUIRK, J. Governing the world at a distance: the practice of global benchmarking. **Review of International Studies**, v. 41, n. 5, p. 819, 2015. <https://doi.org/10.1017/S0260210515000340>

BRACE, I. **Questionnaire design: how to plan, structure, and write survey material for effective market research**. Kogan Page Publishers, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil - Lei 4.320 de 1964. Constituição Federal de 1964**. Brasília, 1988.

BRASIL, Lei Complementar. 101/2000 de quatro de maio. **Lei de Responsabilidade Fiscal**, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989.**

BRELÀZ, G; ALVES, M. A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 803-826. 2013. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000400001>.

BRYMAN, A. **Social Research Methods**. 4 ed. New York: Oxford University Press, 2012.

CAMARGO, D. A.; HERMANY, R. Prefeito de Coalizão: Análise dos Efeitos na Esfera Local. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 22, n. 3, p. 130-149, 2017. <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v22i3909>

CARVALHO, J. M. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2. 1997. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. Rethinking the “presidentialism debate”: coalitional politics in cross-regional perspective democratization. *Democratization*, v. 21, n. 1, p. 72-94, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2012.710604>

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 126-148, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612165847>

CUNOW, S.; AMES, B.; DESPOSATO, S.; RENNÓ, L. Reelection and Legislative Power: Surprising Results from Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 533-558, 2012. <https://doi.org/10.1111/j.1939-9162.2012.00061.x>

DEEPHOUSE, D. L.; SUCHMAN, M. Legitimacy in organizational institutionalism. **The Sage Handbook of Organizational Institutionalism**, v. 49, p. 77, 2008. <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n2>

DEEPHOUSE, D. L.; BUNDY, J.; TOST, L. P.; SUCHMAN, M. C. Organizational legitimacy: Six key questions. **The Sage Handbook of Organizational Institutionalism**, v. 4, n. 2, p. 227–254. 2017.

DESPOSATO, S.W. Explaining Patterns of Oversight in Brazilian Subnational Governments. In STAPENHURST, Rick *et al.* (Editores). **Legislative Oversight and Budgeting - A World Perspective: The International Bank for Reconstruction and Development**. The World Bank. 2008.

DOMINGOS, F. D.; AQUINO, A. C. B. Competências (não exercidas) das comissões de orçamento e finanças nas câmaras municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180441>

ESLAVA, M.; NUPIA, O. Legislative fragmentation and government spending in presidential democracies: Bringing ideological polarization into the picture. **Legislative Studies Quarterly**, v. 42, n. 3, p. 387-420, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1111/lsq.12152>.

FÁVERO, L. P. *et al.* **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Ed. Campus Elsevier, 2009.

FOWLER JR, F. J. *Survey research methods*. 5ª ed. Boston: **Sage Publications**, 2014.

FRANCK, T. M. *The power of legitimacy among nations*. Oxford, U.K.: Oxford University Press. 1990.

GARCIA, J. G., **Executivo e Legislativo no Âmbito Municipal: A Formação de Gabinetes no Município de São Paulo (1989-2012)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

GIACOMONI, J. Discussão, Votação e Aprovação da Lei do Orçamento. In **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 1985.

GONÇALVES, M. F. R (coord.). Vereador e a câmara municipal. **IBAM**. 6ª ed. Rio de Janeiro. 2015.

GOOGLE - **Formulários Google**, 2020. Disponível em <https://www.google.com/intl/pt-BR/forms/about/>. Acessado em 09.10.2020.

GRATON, L. H. T; BONACIM, C. A. G.; SAKURAI, S. N. Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 5, p. 1361-1381, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190399>

GREENWOOD, R., OLIVER, C., SAHLIN, K., & SUDDABY, R. (2008). *Introduction*. In \_\_\_\_\_ (Eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 1–46). London: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n1>

HAIR, J. F. *et al.* **Análise Multivariada de Dados**. 6ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2009

HANKLA, C. R. *Fragmented Legislatures and the Budget: Analyzing Presidential Democracies*. **Economics & Politics**, v. 25, n. 2, p. 200-228, 2013. DOI: 10.1111/ecpo.12010

HERRERA, S; OLABERRIA, E. Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean. **World Bank**, Washington, DC, 2020.

HUDSON, A., WREN, C. Parliamentary Strengthening in Developing Countries. **Overseas Development Institute**. 2007.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **ESTATÍSTICA**. Estimativas da População. Disponível em Tabelas de estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2019. 2019. Acessado em 05.11.2019.

IBP – **International Budget Partnership**, 2019. Disponível em <https://www.internationalbudget.org/>

\_\_\_\_\_. Annual report 2017: open budget survey. *International Budget Partnership*, 2014. Disponível em <http://survey.internationalbudget.org/#>

IRB – Instituto Rui Barbosa. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. 2019. Disponível em <https://irbcontas.org.br/ie>. Acessado em 05.12.19.

\_\_\_\_\_. **Sobre o IRB**. 2020. Disponível em <https://irbcontas.org.br/sobre-o-irb/>. Acessado em 01.10.20.

JACOBS, K. Budgets – An Accounting Perspective. In STAPENHURST, Rick *et al.* (Editores). **Legislative Oversight and Budgeting - A World Perspective: The International Bank for Reconstruction and Development**. The World Bank. 2008.

JOHNSON, J. K.; STAPENHURST, R. Legislative Budget Offices: International Experience. In STAPENHURST, Rick *et al.* (Editores). **Legislative Oversight and Budgeting - A World Perspective: The International Bank for Reconstruction and Development**. The World Bank. 2008.

JORGE, S.; DE JESUS, M. A. J.; NOGUEIRA, S. P. The use of budgetary and financial information by politicians in parliament: a case study. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 31 n. 4, p. 539-557 2019. DOI 10.1108/JPBAFM-11-2018-0135.

BEZERRA JUNIOR, W. N. Expansão democrática pelas redes sociais: uma visão das eleições de 2018. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 7, p. 44889-44903, 2020. 10.34117/bjdv6n7-201

LAPSLEY, I.; MIDWINTER, A.; NAMBIAR, T.; STECCOLINI, I. 2011. Government budgeting, power and negotiated order. **Management Accounting Research**. 22, n. 1, p. 16-25, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.mar.2010.10.009>

LEMOS, L.B.S. Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada. **Instituto de Ciências Sociais, Tese de Doutorado, Universidade de Brasília (UnB)**, 2005.

\_\_\_\_\_; POWER, T. J. Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 383-412. 2013. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000200005>

LIMA, E. M.; VIANA, P. R. N. As relações entre o Executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 2, n. 2, p. 199-220, 2017. [https://doi.org/10.26668/Index\\_Law\\_Journals/2016.v2i2.1368](https://doi.org/10.26668/Index_Law_Journals/2016.v2i2.1368)

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>

\_\_\_\_\_. Poder de agenda e políticas substantivas. **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: UFMG, p. 77-104, 2009.

LINO, A. F.; AQUINO, A. C. B. de; AZEVEDO, R. R. de; BRUMATTI, L. M. From rules to collaborative practice: When regulatory mechanisms drive collective co-production. *Public Money & Management*, v. 39, n.4, 280–289, 2019.

<https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1592909>

LINO, A. F.; CARVALHO, L. B.; AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R. A falta de trabalho institucional e mudanças organizacionais incompletas em municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, 375-391, 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170404>.

MANNING, N; STAPENHURST, R. Strengthening Oversight by Legislatures. **The World Bank PREM Note** n° 74. 2002.

MCGRATH, R. J.; ROGOWSKI, J. C.; RYAN, J. M. Gubernatorial veto powers and the size of legislative coalitions. **Legislative Studies Quarterly**, v. 40, n. 4, p. 571-598, 2015.

DOI: 10.1111/lsq.12089

MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalised organisations: formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**. V. 83, n° 2, p. 340-363, 1977.

<https://doi.org/10.1086/226550>

MONTEIRO, J. V. A conjuntura das escolhas públicas. **Revista de Administração Pública - RAP**. 2006, v 40, n° 5: 945-958. Disponível

em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n5/a09v40n5>. Acessado em 18.10.19.

MORGENSTERN, S.; NACIF, B.; LANGE, P. (Ed.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge University Press, 2002. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511615665>

MOURAO, P. R.; CUNHA, E. J. A. Políticas Pork Barrel: Um estudo sobre o caso português do PIDDAC1. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p.73-93, jun. 2011.

<https://doi.org/10.22409/economica.13i1.p20>

OLIVEIRA, D. A. **Perfil da Lei Orçamentária Anual na Comissão Mista de Orçamento: A disputa das bancadas estaduais pela aprovação de recursos das emendas orçamentárias (2003-2012)**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

OLSON, D. M. Administrative Review and Oversight: The Experience of Post Communist Legislatures. In STAPENHURST, Rick *et al.* (Eds). **Legislative Oversight and Budgeting - A World Perspective: The International Bank for Reconstruction and Development**. The World Bank. 2008.

OYADOMARI, J. C.; CARDOSO, R. L.; NETO, O. R. D. M.; LIMA, M. P. de. Fatores que influenciam a adoção de artefatos de controle gerencial nas empresas brasileiras. Um estudo exploratório sob a ótica da teoria institucional. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 2, p. 55-70, 2008. <https://doi.org/10.11606/rco.v2i2.34705>

PEDERIVA, J. H. Accountability, constituição e contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**. 1998. Disponível em

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/414/r140-03.pdf?sequence=4>. Acessado em 21.11.19.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>

\_\_\_\_\_; RENNÓ, L. O que é que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados** vol.44 no.2 Rio de Janeiro, 2001. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582001000200004>

PEREIRA, D.; FIGUEIRA, A. R. Effects of citizen participation in the social accountability of budget amendments. **The Journal of Legislative Studies**, p. 1-25, 2020. [10.1080/13572334.2020.1801963](https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1801963)

PICCOLI, M. R.; ARPINI, M. A accountability e os motivos que ensejaram a rejeição de contas dos municípios catarinenses. **Revista de Administração e Contabilidade da FAT**, v. 10, n. 1, 2018.

POSNER, P. L.; PARK, C.K. Role of the Legislature in the Budget Process. **OECD Journal on Budgeting**, v. 7, n. 3, p. 1-26, 2007. <https://dx.doi.org/10.1787/budget-v7-art15-en>

PRAÇA, S. A organização do processo orçamentário nas assembleias legislativas brasileiras. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, 2012. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.4027>

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **RAUSP Management Journal**, v. 48, n. 4, p. 770-782, 2013. [10.5700/rausp1120](https://doi.org/10.5700/rausp1120)

\_\_\_\_\_. Ensaio teórico sobre a presença do patrimonialismo no Poder Legislativo local. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 4, n. 3, p. 269-292, 2012.

REZENDE, F. A reforma orçamentária e a eficiência fiscal. Texto para Discussão, 2009. Disponível em <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91445/1/597727635.pdf>.

REZENDE, F; CUNHA, A. A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: **FGV**, 2013.

\_\_\_\_\_. O orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse? **FGV Projetos**, 2014. DOI: <http://hdl.handle.net/10438/11880>

RIOS, A. M.; BASTIDA, F.; BENITO, B. Risks and Benefits of Legislative Budgetary Oversight. **Administration & Society**, v. 50, n. 6, p. 856-883, 2018. <https://doi.org/10.1177/0095399715602733>

ROEDER, K. M. Os Partidos Importam na Relação Executivo e Legislativo Local? O Caso dos Governos Municipais Petistas em Contagem/MG e Joinville/SC. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 9, n. 2, 2018. DOI: [10.5380/recp.v9i2.59139](https://doi.org/10.5380/recp.v9i2.59139).

ROSSINI, P. G.C.; LEAL, P. R. F. Efeitos da Campanha Virtual no Universo Das Mídias Sociais: o comportamento do eleitor no twitter nas eleições de 2010. **Revista Cosmopolítica**, n. 3, vol, 1 ed. Rio de Janeiro, 2013. <https://doi.org/10.21878/compolitica.2013.3.1.79>

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 10, n. 47. 2005. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v10n47.44042>.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**, 5ª edição. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANCHES, O.M. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 122 a 156. 1995. ISSN 1982-3134.

\_\_\_\_\_ **Participação do Poder Legislativo na Análise e Aprovação do Orçamento**. 1996. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176477/000512738.pdf?sequence=3>.

SANTISO, C. Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America. In STAPENHURST, Rick *et al.* (Eds). **Legislative Oversight and Budgeting - A World Perspective: The International Bank for Reconstruction and Development**. The World Bank. 2008.

SANTOS, N. C. B.; GASPARINI, C. E. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 31, p. 339-396, 2020. <https://doi.org/10.1590/0103-335220203109>

SARTORELLI, F.; PIRES, V. O controle externo orçamentário e financeiro em nível municipal: o caso da Câmara de Vereadores de Olímpia-SP. **Anais do 5º Encontro de Administração Pública e Governança**, 2012.

SILVA, B. S.; DANTAS, H. Quem são eles? Identificando e caracterizando os vereadores brasileiros (2000-2016). **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 48, 2016.

SPEEDEN, E. A.; PEREZ, O.C. Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. **Administração Pública e Gestão Social**, 2019. <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i1.5517>

STAPENHURST, Rick *et al.* (Eds). **Legislative Oversight and Budgeting - A World Perspective: The International Bank for Reconstruction and Development**. The World Bank. 2008.

\_\_\_\_\_ The Legislature and the Budget. In STAPENHURST, Rick *et al.* (Eds). **Legislative Oversight and Budgeting - A World Perspective: The International Bank for Reconstruction and Development**. The World Bank. 2008.

TEIXEIRA, A. F., AZEVEDO, R. R. Metas fiscais: ferramenta de planejamento pelos estados brasileiros? **Cadernos de Finanças Públicas**, 15, 151-174. 2015.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. The Institutionalization of Institutional Theory. In CLEGG, S. R.; HARDY, C; NORD, W. R. (Orgs.), **Handbook of organization studies** (p. 175–190. London: Sage. 1996.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Portal Fiscalizando com o TCE**. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/iegm>. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. São Paulo, TCE. Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/respostas.html>. 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Repositório de dados eleitorais**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. 2019.

TSEBELIS, G. *et al.* Veto players: How political institutions work. **Princeton University Press**, 2002. <https://doi.org/10.1515/9781400831456>

TURQUETTO, C.; FABRIZIO, C. M. A participação da sociedade na elaboração do orçamento público municipal. **Revista de Administração**, v. 11, n. 20, p. 29-48, 2013.

ÜBERBACHER, F. Legitimation of new ventures: A review and research programme. **Journal of Management Studies**, v. 51, n. 4, p. 667-698, 2014. <https://doi.org/10.1111/joms.12077>

VANDUSKY-ALLEN, J.; TOUCHTON, M. Clientelism by Committee: The Effect of Legislator–Constituent Relationships on Legislative Organization. **Political Research Quarterly**, v. 73, n. 3, p. 667-679, 2020. <https://doi.org/10.1177/1065912919851872>

VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. G. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014. <https://doi.org/10.1590/00115258201425>.

WEHNER, J. Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. **Political Studies**, v. 54, p. 767 - 785, 2006. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00628.x>

\_\_\_\_\_. Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. In STAPENHURST, Rick *et al.* (Eds). **Legislative Oversight and Budgeting - A World Perspective: The International Bank for Reconstruction and Development**. The World Bank. 2008.

ZORZAL, G.; CARLOS, E. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 23-46, 2017. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256402>



## APÊNDICE – INSTRUMENTO DE PESQUISA - QUESTIONÁRIO

A pesquisa buscará responder a seguinte questão: Quais aspectos predominam na atuação dos vereadores nas discussões e aprovação do orçamento público municipal? Os aspectos podem estar associados a: (i) formação do vereador; (ii) experiência anterior; (iii) rigidez da estrutura legal para alterar os projetos de lei enviados pelo Poder Executivo ou propor emendas; (iv) alinhamento político do vereador com o prefeito e (v) excesso de discricionariedade do prefeito.

### Bloco 1 – Informações gerais do Poder Legislativo:

Objetivo: Tem como objetivo captar aspectos contingenciais do legislativo, o que inclui compreensão de informações e estrutura de apoio.

- *Dificuldades no entendimento sobre a matéria orçamentária: temas específicos, como nominal, primário, restos a pagar etc.*

#### 1. Em relação às afirmações a seguir, indique o grau de concordância.

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância)

Afirmações	Concordância (entre 0 e 10)
Eu entendo que o tempo que temos para a avaliação do Projeto de Lei Orçamentária Anual tem sido suficiente.	
Eu consigo compreender as informações presentes no Projeto de Lei Orçamentária Anual, tais como: serviço da dívida, reserva de contingência, créditos adicionais, precatórios, classificadores orçamentários (função, subfunção, programa, ação, categorias econômicas)	
Eu consigo entender o significado da meta de resultado primário	
Eu consigo entender o significado da meta de resultado nominal	

Comente, se desejar:

#### 2. Em relação à estrutura do Poder Legislativo para apoio em matéria orçamentária, informe seu grau de concordância.

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância. Caso não saiba responder, indique essa resposta)

Afirmações	Concordância (entre 0 e 10)
A análise do projeto de lei do orçamento é realizada com o apoio de equipes de consultoria externa.	
O Legislativo que atuo possui estrutura de apoio interna em matéria orçamentária (assessorias).	

Comente, se desejar.

### Bloco 2 – Entendimentos sobre a atuação legislativa no orçamento

Objetivo: Tem como objetivo captar a importância percebida de legitimação do vereador frente ao prefeito e efeitos de coalizões.

- *Entendimento do seu papel como vereador na matéria orçamentária.*

**3. Aponte seu grau de concordância a seguinte afirmação:**

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância)

Afirmações	Concordância (entre 0 e 10)
Como vereador (a), considero que tenho autoridade para propor alterações ao orçamento enviado pelo Poder Executivo. Comente, se desejar.	

- *Emendas propostas (pode ser proxy para participação ativa)*

**4. No seu entendimento, o vereador pode propor emendas em relação a quais pontos?**

(marque mais de uma se necessário)

- Correção de erros do projeto
- Criação de novas receitas
- Criação de novas despesas
- Remanejamento de valores em despesas já existentes no projeto
- Alteração de valores de receitas
- Alteração do texto do projeto de lei
- Não aprovação de determinada despesa enviada no projeto de lei
- Mudar o limite de autorização para alterar o orçamento
- Outros (exemplifique por favor)

**5. Na última discussão de aprovação do projeto de lei do orçamento pelo Legislativo, como foi sua atuação como vereador?**

(aproximadamente)

Emendas propostas ao projeto de lei orçamentária por você (quantidade)	
Proporção de emendas propostas por você que foram aprovadas (exemplo: 90%)	
Proporção de emendas propostas por você, vetadas pelo prefeito (exemplo: 10%)	

Comente, se desejar.

**6. A respeito das emendas aos instrumentos de planejamento, avalie suas concordâncias sobre as afirmações a seguir.**

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância)

Afirmações	Concordância (entre 0 e 10)
O bom relacionamento com o prefeito favorece a execução de emendas orçamentárias propostas pelos vereadores.	
Eu entendo que vereadores da base aliada conseguem ter mais emendas executadas pelo prefeito.	
Eu prefiro negociar com o Executivo a inclusão de um projeto meu diretamente no orçamento, na fase de projeto de lei, a apresentar emendas.	
Apresentar emendas orçamentárias causa transtornos à execução do orçamento pelo Poder Executivo.	
Eu acho que a apresentação de emendas aumenta a visibilidade do vereador, independentemente de sua aprovação no legislativo.	

Eu entendo que é importante manter laços de cooperação com o prefeito para o bom andamento do governo.	
--	--

Comente, se desejar.

- *Requerimentos de informações ao Poder Executivo.*

**7. No processo de aprovação do orçamento os vereadores, em geral, podem solicitar informações adicionais ao Poder Executivo para compreender pontos específicos do projeto. Nesse sentido, informe o seu grau de concordância para as seguintes afirmações:**

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância).

Em geral os vereadores solicitam informações de critérios utilizados para:	Concordância (entre 0 e 10)
A <b>estimação</b> dos recursos do Projeto de Lei Orçamentária Anual.	
A <b>aplicação</b> de recursos no Projeto de Lei Orçamentária Anual.	
O <b>cumprimento de metas</b> estabelecidas no Projeto de Lei Orçamentária Anual.	

Comente, se desejar.

- *Captar flexibilidade dada ao Poder Executivo para alterações no orçamento.*

**8. Em relação à autorização para abertura de créditos suplementares no orçamento, informe sua concordância para a afirmação a seguir.**

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância)

Afirmações	Concordância (entre 0 e 10)
Em geral o Legislativo que atuo aprova a regra que consta no projeto de lei do orçamento (PLOA), praticamente sem discussão. Por exemplo: “fica o Poder Executivo autorizado a abrir no curso da execução orçamentária do ano seguinte créditos suplementares até o limite de 20% do total da despesa”.	

Comente, se desejar.

**9. Em relação à flexibilidade dada pelo Legislativo para alterações no orçamento pelo Executivo, informe sua concordância para a afirmação a seguir.**

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância)

Afirmações	Concordância (entre 0 e 10)
Eu entendo que o Poder Executivo tem que possuir flexibilidade para alterar o orçamento durante sua execução.	

### Bloco 3 – Atuação da Comissão de Orçamento e Finanças

Objetivo: Captar a atuação da Comissão de Orçamento e Finanças e do vereador no processo orçamentário.

- *Uso do parecer da Comissão de Orçamento e Finanças*

**10. Analisando a Comissão de Orçamento e Finanças (COF) do Legislativo em que você atua, avalie os quesitos:**

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância. Caso não saiba responder, indique essa resposta)

(Obs. A Comissão de Orçamento e Finanças pode receber diversos nomes equivalentes nos Legislativos)

<b>Afirmações</b>	<b>Concordância (entre 0 e 10)</b>
A Comissão de Orçamento publica um relatório com <b>conclusões e recomendações</b> antes da discussão do orçamento no legislativo	
O parecer emitido pela Comissão de Orçamento é utilizado como base para o voto dos vereadores no projeto de lei do orçamento	
Os pareceres da Comissão de Orçamento em geral são iguais todos os anos	
O Executivo influencia a composição dos membros da Comissão de Orçamento	
O parecer emitido pela Comissão de Orçamento em geral é superficial na análise do projeto de lei do orçamento	
É importante que o vereador que compõe a Comissão de Orçamento tenha larga experiência na Câmara (isto é, não esteja no primeiro mandato de vereador).	

Comente, se desejar.

**Bloco 4 – Transparência do processo orçamentário**

Objetivo: Captar o entendimento do vereador (a) sobre a necessidade de transparência do processo, e como é o processo de transparência.

**11. Sobre a transparência no processo orçamentário (processo legislativo de discussão e aprovação do orçamento), informe seu grau de concordância.**

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância. Caso não saiba responder, indique essa resposta)

<b>Afirmações</b>	<b>Concordância (entre 0 e 10)</b>
O Projeto de Lei Orçamentária é disponibilizado para consulta no sítio da Câmara.	
As propostas de emendas ao orçamento apresentadas pelos legisladores são públicas e acessíveis aos cidadãos	
Os vetos ao Projeto de Lei Orçamentária estão disponíveis para consulta pública.	
O parecer sobre o Projeto de Lei Orçamentário apresentado pela Comissão de Orçamento é disponibilizado e acessível a consulta pública.	

Comente, se desejar.

Objetivo: Captar a participação dos vereadores nas audiências de discussão dos instrumentos de planejamento.

- *Sobre a importância das audiências públicas na fase de discussão do Projeto de Lei do Orçamento.*

**12. Sobre as audiências públicas de discussão do orçamento, informe seu grau de concordância.**

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância. Caso não saiba responder, indique essa resposta)

Afirmações	Concordância (entre 0 e 10)
São realizadas audiências públicas pelo legislativo durante a fase de discussão e aprovação do orçamento.	
São realizadas audiências públicas nos bairros da cidade.	
Em geral, a maioria dos vereadores participa das audiências públicas	
As organizações da sociedade civil contribuem com as discussões orçamentárias no Legislativo.	
O público em geral contribui para as discussões orçamentárias.	

Comente, se desejar.

- *Avaliação da importância da participação social para aprovação do orçamento.*

**13. Em geral, quantas audiências públicas são realizadas pelo Legislativo na fase de discussão e aprovação do PLOA?**

(informe um número aproximado)

**14. Em geral, qual a proporção de vereadores que participa das audiências públicas na fase de discussão e aprovação do PLOA?**

(informe uma proporção aproximada. Exemplo: 10%, 50%, 100%)

**15. Em geral, quais os principais meios que utiliza para comunicar à população sua atuação no mandato?**

Atribua notas de acordo com a relevância, sendo 0 sem relevância e 10 muito relevante.

Meios de comunicação	Relevância entre 0 e 10
Reuniões comunitárias	
Panfletos e informes impressos	
Grupo de <i>WhatsApp</i> /lista de distribuição	
Página de internet	
Redes Sociais: <i>Facebook/Instagram/ Twitter</i>	

Comente, se desejar.

- *Sobre os pareceres do Tribunal de Contas*

**16. Sobre a atuação do Tribunal de Contas em relação ao orçamento, informe seu grau de concordância.**

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância. Caso não saiba responder, indique essa resposta)

Afirmações	Concordância (entre 0 e 10)
Meu município recebeu ressalva do Tribunal de Contas nos últimos dois anos apontando falhas na execução do planejamento orçamentário.	
Durante este mandato o Tribunal de Contas apontou irregularidades na execução do orçamento.	

Meus colegas vereadores percebem a atuação do Tribunal de Contas como fundamental à adequada alocação dos recursos públicos.	
Meus colegas vereadores percebem o Tribunal de Contas como um órgão ativo e independente.	

Comente, se desejar.

**17. Qual a nota do seu município no Índice de Efetividade na Gestão Municipal (IEGM) na dimensão de planejamento no último ano de avaliação?**

- a)  A
- b)  B+
- c)  B
- d)  C+
- e)  C
- f)  Não sei. / Prefiro não responder.

**Bloco 5 – Sobre a importância da matéria orçamentária.**

Objetivo: Captar a importância percebida pelo vereador em relação a matéria orçamentária.

**18. Indique o grau de relevância das seguintes informações para a sua análise no processo de aprovação do orçamento para os seguintes itens.**

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior relevância)

<b>Afirmações</b>	<b>Relevância (entre 0 e 10)</b>
Restos a pagar	
Endividamento	
Erros na estimativa orçamentária	
Reserva de contingência	
Valor total do orçamento	
Convênios	
Amortização de serviço da dívida	
Passivos	
Metas fiscais do orçamento	
Parecer da Comissão de orçamento e finanças	

Comente, se desejar.

**19. Ao analisar o projeto de lei do orçamento, indique o grau de relevância que você atribui (ou seja, que você analisa) para as seguintes informações:(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior relevância).**

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior relevância)

<b>Afirmações</b>	<b>Relevância (entre 0 e 10)</b>
Legislativa	
Administração	
Educação	
Saúde	
Assistência Social	
Cultura	
Desporto e Lazer	
Infraestrutura Urbana (urbanismo)	
Saneamento	
Habitação	
Meio ambiente	
Previdência Social	
Encargos Especiais	

Comente, se desejar.

**20. Ainda em relação à atenção dada em pontos específicos do projeto de lei do orçamento, indique sua concordância para a afirmação a seguir.**

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância)

<b>Afirmações</b>	<b>Relevância (entre 0 e 10)</b>
Meus colegas vereadores acabam dando maior atenção à sua área eleitoral, do que às outras áreas. Por exemplo, um determinado bairro, ou uma área de atuação como a saúde.	

Comente, se desejar.

**Bloco 6 – Informações gerais do vereador**

- *Conte-nos um pouco sobre você.*

**21. Em geral, qual sua principal fonte de conhecimento das demandas da população para considerar no orçamento?**

Atribua notas de acordo com a relevância, sendo 0 sem relevância e 10 muito relevante.

Fontes de informações	Relevância entre 0 e 10
Audiências públicas orçamentárias	
Reuniões com assessoria	
Comentários em redes sociais	
Informações divulgadas pela imprensa em geral	
Relatórios de Universidade e de Organizações da Sociedade Civil	

Outras, especifique:

**22. Informe se já teve experiência profissional no setor privado \_\_\_\_\_ (em anos)**

**23. Qual o nível de escolaridade mais alto que você completou? (assinale a maior)**

- |   |   |
|---|---|
| a) <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental Incompleto | b) <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental Completo |
| c) <input type="checkbox"/> Ensino Médio Incompleto       | d) <input type="checkbox"/> Ensino Médio Completo       |
| e) <input type="checkbox"/> Superior Incompleto           | f) <input type="checkbox"/> Superior Completo           |
| g) <input type="checkbox"/> Especialização                | h) <input type="checkbox"/> Mestrado / Doutorado        |

**24. Quantos mandatos eleitorais como vereador já concluiu?**

- a)  estou no primeiro mandato.
- b)  estou no segundo mandato.
- c)  estou no terceiro mandato
- d)  estou no quarto mandato
- e)  estou no quinto mandato (ou mais)
- f)  Exerço função de assessor de gabinete.

**25. Na legislatura 2017 – 2020, até que ano você exerceu seu mandato?**

- g)  2017
- h)  2018
- i)  2019
- j)  2020

**26. Foi reeleito para mandato de vereador em 2021.**

- Sim
- Não

**27. Durante a maior parte do mandato atual, como você se posiciona frente ao governo?**

- a)  Sou vereador da base do prefeito
- b)  Não sou vereador da base do prefeito
- c)  Outro (informe por favor)

**28. Quais funções/cargos já ocupou no Poder Executivo ?**

- a)  Governador
- b)  Prefeito, vice-prefeito
- c)  Secretário, subsecretário
- d)  Diretor, coordenador de setor ou autarquia, fundação pública, empresa pública
- e)  Nenhum
- f)  Outro (informe por favor)

**29. Em relação às afirmações a seguir sobre suas pretensões políticas futuras, informe sua concordância.**

(Entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância)



<b>Afirmações</b>	<b>Concordância (entre 0 e 10)</b>
Eu não veria problemas em ocupar algum cargo comissionado no Poder Executivo, se convidado.	
Eu pretendo concorrer ao cargo de prefeito futuramente;	
Eu pretendo continuar na carreira legislativa municipal;	
Eu pretendo concorrer a cargo no legislativo estadual/municipal.	

Comente, se desejar.

**30. Onde você executa suas atividades legislativas:**

UF             Capital de Estado

**31. Informe o porte de seu município por número de habitantes.**

- a)  Até 5000
- b)  5001 até 10000
- c)  10001 até 20000
- d)  20001 até 50000
- e)  50001 até 100000
- f)  100001 até 500000
- g)  Maior que 500000

**32. Informe quantos assessores cada vereador pode nomear em seu município.**

**Bloco 7 - Treinamentos**

**33. Em relação à demanda por treinamento e capacitação dos vereadores, informe sua concordância.**

(Escolha exatamente cinco opções)

<b>Se a Câmara pudesse oferecer até 5 cursos de treinamento e capacitação por ano aos vereadores, quais seriam os 5 temas você demandaria: (escolha 5)</b>	<b>Escolha</b>
Direito Constitucional	
Direito Administrativo (inclusive sobre licitações e contratos)	
Direito Fiscal (inclusive limites e punições da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)	
Direito Tributário	
Finanças Públicas	
Contabilidade Orçamentária (inclusive Relatórios Resumidos de Execução Orçamentaria – RREO)	
Direito Orçamentário	
Contabilidade Fiscal (inclusive Relatórios de Gestão Fiscal – RGF)	
Contabilidade Patrimonial (inclusive Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP)	

Auditoria Governamental	
Informática e Tecnologia da Informação	
Gestão de Pessoas	
Oratória e Comunicação	
Direito Eleitoral	
Contabilidade Eleitoral (inclusive relatórios de prestação de contas de campanhas)	
Contabilidade de Custos e Gerencial	
Fundamentos de Economia (Macro e Microeconomia)	
Negociação e Gestão de Conflitos	