

## **Atuação do Legislativo na Aprovação do Orçamento Público Municipal**

### **Legislative' Role in the Approval of the Municipal Public Budget**

**Elessandra Pereira da Silva**

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Uberlândia. Faculdade de Ciências Contábeis (FACIC). Av. João Naves de Ávila - 2121 - Bairro Santa Mônica. Uberlândia - MG - CEP 38400-902.  
elessandr@yahoo.com.br

**Ricardo Rocha de Azevedo**

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEARP-USP, Professor do Programa de Pós-Graduação na Faculdade de Ciências Contábeis (FACIC), da Universidade Federal de Uberlândia. Av. João Naves de Ávila - 2121 - Bairro Santa Mônica. Uberlândia - MG - CEP 38400-902.  
ricardo.azevedo@ufu.br

**Resumo:** O orçamento público municipal tem apresentado elevada imprecisão, indicando que o planejado não é o executado, de acordo com os pareceres dos Tribunais de Contas e do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), e com a literatura anterior. A discussão e aprovação do orçamento público é função constitucional dos vereadores dispondo para isso de amparo legal e de comissões com a função de analisar de forma qualificada o projeto de lei. Neste contexto, este artigo investigou qual a atuação do Legislativo municipal na etapa de aprovação da Lei Orçamentária Anual nos anos de 2016 a 2019. A metodologia adotada foi a análise do conteúdo de arquivos e documentos anexos ao projeto de lei orçamentária (PLOA) de seis municípios de diferentes regiões geográficas, classificados nas faixas de melhor e pior avaliação na área de planejamento do IEGM. Os resultados indicam atuação limitada dos vereadores, inclusive da Comissão de Orçamento e Finanças. A formação de coalizões é uma das causas de limitação, que atuam para garantir a aprovação do orçamento, praticamente sem alterações, mantendo a elevada imprecisão dos orçamentos. As emendas, quando apresentadas, indicam que os vereadores não estão atentos à peça orçamentária em trâmite e propõem projetos já contemplados no PLOA. Os vereadores aprovam o orçamento com elevadas autorizações ao Executivo, permitindo uma considerável margem para alterá-lo por meio de decretos, o que contribui para as imprecisões orçamentárias, e dificulta o acompanhamento dos gastos pelos cidadãos.

**Palavras-chave:** Orçamento público, Poder Legislativo, imprecisão do orçamento, processo orçamentário.

**Abstract:** The municipal public budget has shown high imprecision indicating that what was planned is not what was executed, according to the opinions of the Court of Auditors and the Municipal Management Effectiveness Index (IEGM), and extant literature. The discussion and approval of the public budget is a constitutional function of the councilors, providing legal support and commissions with the function of analyzing the bill in a qualified way. In this context, this article investigated the role of the municipal legislature in the approval stage of the Annual Budget Law from 2016 to 2019. The methodology adopted was the analysis of the content of files and documents annexed to the budget bill (PLOA) of six municipalities from different geographic regions, classified in the bands of best and worst evaluation in the IEGM planning area. The results indicate limited action by councilors, including the Budget and Finance Committee. The formation of coalitions is one of the causes of limitation, which act to guarantee the approval of the budget, practically without changes, maintaining the high

imprecision of the budgets. The amendments, when presented, indicate that the councilors are not attentive to the budget piece in progress and propose projects already contemplated in the PLOA. The councilors approve the budget with high authorizations to the Executive, allowing the Executive to have considerable leeway to change by decrees, which contributes to budget inaccuracies, and makes it difficult for citizens to monitor public expenditures.

**Keywords:** Public budgeting, Legislative Branch, budget inaccuracies, budgeting process.

## 1 Introdução

A dinâmica do processo orçamentário brasileiro é composta por projetos de lei elaborados pelo Executivo e encaminhado ao Legislativo para apreciação, discussão e aprovação (Brasil, 1988). A entrada dos projetos de lei no Legislativo ocorre através da Comissão de Orçamento e Finanças. Essa comissão tem a competência de analisar minuciosamente o projeto e elaborar parecer que oriente o voto dos demais legisladores (Domingos & Aquino, 2019; Domingos, Aquino & Lima 2021). Nesta fase os vereadores podem propor emendas com o objetivo de atender às principais demandas da sociedade, a quem representam (Gonçalves, 2015).

Após os debates orçamentários em plenário, o projeto é aprovado e após sancionado pelo prefeito torna-se lei. Apesar de cumprir todos os procedimentos do processo orçamentário, os instrumentos de planejamento, que deveriam prever as receitas a serem arrecadadas e as despesas a serem realizadas com responsabilidade e em atendimento aos interesses públicos (Turquetto & Fabrizio, 2013), apresentam imprecisões entre o que é planejado e o efetivamente executado, afetando a credibilidade do orçamento frente a sociedade (Azevedo, 2014).

As imprecisões orçamentárias podem ser decorrentes de fatores como erros nas estimativas dos valores que são despercebidos no debate orçamentário (Azevedo, 2014) devido à falta de preparo técnico dos legisladores ou do tempo limitado para analisar a peça orçamentária (Santiso, 2008). Outro fator que explica o baixo escrutínio no processo orçamentário é a necessidade que os legisladores têm de terem aprovados os projetos que atendam a localidade em que atuam melhorando as chances de reeleição (Cunow *et al.*, 2012, Pereira & Mueller, 2002, Pereira & Rennó, 2001). Para isso os legisladores apoiam a agenda do Executivo, o que reduz a instabilidade no governo (Limongi & Figueiredo, 1998). Abranches (1998) explica este fenômeno denominando de “Presidencialismo de Coalizão”.

O Executivo precisa do apoio do Legislativo para evitar questionamentos diversos ou a formação de coalizões que causem instabilidade, paralisia ou mesmo a ruptura do governo visto que é o Legislativo que aprova os projetos enviados pelo Executivo e faz também a fiscalização das ações executivas (Abranches, 1988). O presidencialismo que deveria ter o Legislativo como forma de garantir o sistema de freios e contrapesos das ações do Executivo (Camargo & Hermany, 2017) quando acometido por coalizões limita a prestação de contas à sociedade e o acesso às informações relevantes (Graton, Bonacim & Sakurai, 2020).

As manobras para estabilizar a coalizão governante provocam as imprecisões orçamentárias porque a distorção na alocação dos recursos invalida a execução do plano (Azevedo, 2014). Quando o Executivo usa da discricionariedade na execução orçamentária para remanejar recursos, abrir créditos suplementares para cobrir despesas, distanciando o orçamento aprovado do executado, dificulta a fiscalização e a transparência (Sanchez, 1995). Estes aspectos comprometem inclusive a previsibilidade de recursos para os próprios gestores públicos administrarem seus investimentos (Rezende & Cunha, 2013). O excesso de discricionariedade do Executivo pode resultar irregularidade apontada pelo Tribunal de Contas e em baixa avaliação pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM).

Os municípios que mais alteram o orçamento inicial são os que recebem as piores notas do IEGM, demonstrando a ineficiência do planejamento orçamentário (Speeden & Perez, 2019).

Discutir os motivos que fazem o orçamento aprovado não ser executado torna-se relevante à medida que as alterações podem provocar endividamento e instabilidade no governo. A execução orçamentária também é apontada como distantes dos interesses dos eleitores produzindo descrédito social (Andrews *et al.*, 2014).

Estudos sobre a atuação do Legislativo municipal no processo de aprovação do orçamento analisaram o papel das comissões orçamentárias (Domingos & Aquino, 2009), a transparência na gestão fiscal (Cruz, Ferreira, Silva & Macedo, 2012, Cruz, Silva & Santos, 2009), formação de coalizões, poder de agenda e governabilidade (Roeder, 2018, Garcia, 2013) elaboração do orçamento (Turquetto & Fabrizio, 2013). Saber como tem-se dado a atuação dos vereadores na etapa de aprovação dos instrumentos de planejamento buscando identificar de que forma eles modificam ou não o planejamento orçamentário, é a lacuna que esta pesquisa pretende preencher.

Neste contexto o estudo investiga qual a atuação dos vereadores no processo de aprovação do orçamento que possa explicar as diferentes avaliações do IEGM analisando o conteúdo dos arquivos e documentos acessórios ao projeto de lei e a lei do orçamento para responder ao seguinte problema de pesquisa: Como tem se dado a atuação do legislativo municipal na etapa de aprovação dos instrumentos de planejamento orçamentário?

A relevância é informar à sociedade se as razões das imprecisões orçamentárias, e por consequência, as decorrentes avaliações do IEGM são reflexo das ações dos vereadores no processo orçamentário.

## **2. Revisão da Literatura**

### **2.1 Atuação do Poder Legislativo no Processo Orçamentário**

O planejamento orçamentário brasileiro é composto pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA traz as diretrizes para serem alcançadas em quatro anos enquanto a LDO é um conjunto de regras para a elaboração do projeto da LOA, além de estabelecer regras fiscais para os governos. A LOA estima as receitas e fixa as despesas que serão executadas no ano seguinte, objetivando a redução das desigualdades. A elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentários está sujeita à legislação vigente, principalmente a Constituição Federal, Lei 4320/64 e Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Cabe ao Poder Executivo a iniciativa de elaboração dos instrumentos de planejamento e aos vereadores a análise, correção, modificação e aprovação que, após ocorrida, retorna ao Executivo para a sanção e execução. A tramitação da LDO ocorre no primeiro semestre do ano e da LOA no segundo, tendo que ser aprovada até o fim do ano para ser executada no início do ano fiscal seguinte, a partir de primeiro de janeiro, sendo vetado o início de programa não incluído na lei e a execução de despesa que exceda os limites orçamentários (Brasil, 1988, Brasil, 1964, Brasil, 2000, Batista, 2015).

Os instrumentos de planejamento que deveriam nortear a execução orçamentária parecem não atender ao propósito quando se verifica que as imprecisões entre o planejado e os resultados (Azevedo, 2014). Uma razão para essa ruptura é o confronto de agenda na aprovação do PPA na ocasião de transição de poder, em que o instrumento é aprovado no mesmo período da tramitação da LOA do ano seguinte. A LOA por sua vez ainda precisa estar de acordo com a LDO aprovada pelo governo em desligamento. Essa sobreposição de agenda faz com que o PPA fique prejudicado e a LDO deixe de ter a devida projeção sobre a LOA resultando em incompatibilidade e insubordinação das leis e em desconexão dos instrumentos de planejamento (Rezende, 2009).

Estando todas as destinações elencadas no orçamento, nenhum gasto deve ser autorizado sem a devida previsão (Brasil, 1988, Brasil, 1964). A proposta orçamentária encaminhada a

Câmara deve trazer a situação financeira do município, demonstrando a situação de dívidas, saldos, créditos, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis. Precisa também justificar a política econômico-financeira do governo, acompanhadas da finalidade econômica, financeira, social e administrativa da proposta detalhada por unidade administrativa e indicando a respectiva legislação. Cabe aos órgãos do executivo a elaboração e organização destas demonstrações (Brasil, 1964). A lei orçamentária também precisa atender à princípios como da unicidade, universalidade, englobando todas as receitas e despesas do ano de exercício de forma equilibrada, à legalidade, publicidade e equilibrar as receitas estimadas com as despesas, evitando, portanto, o endividamento (Brasil, 1964, Brasil, 2000).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, que devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto da LOA (ENAP, 2017), quando a proposta de lei orçamentária é apresentada à Câmara Municipal, é esperado do vereador a análise do projeto, a emissão de parecer e o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária. Também compete aos vereadores apresentar emendas que são o instrumento de interferência do Legislativo no orçamento (Zorzal & Carlos, 2017). Esta interferência precisa estar de acordo com o art. 33 da Lei 4320/64, destacando-se a normativa que impede a criação de despesas sem a correspondente receita que a sustente.

A obediência à legislação impõe que as emendas apresentadas só possam ser aprovadas quando compatíveis com o PPA e a LDO; estiverem relacionadas com correção de erros e omissões ou a correção de dispositivos do texto do projeto de lei orçamentária. (Brasil, 1988, Brasil, 1964). Para a análise e discussão dos projetos de lei enviados pelo Executivo, os municípios dispõem de comissões integradas pelos próprios vereadores. Essas comissões podem ser permanentes ou temporárias e são responsáveis por elaborar os relatórios, pareceres e o voto a respeito das matérias. No cenário federal são elaborados quatro pareceres para aprovação do orçamento sendo o parecer de receita; parecer preliminar; parecer setorial e o parecer final.

Os pareceres de receitas analisam as receitas em que podem ser identificadas reestimativas decorrentes de renúncia de receita, de recursos adicionais, de montante de despesas a serem reduzidos e que poderão ser utilizados como fonte de recursos das emendas (Giacomoni, 2017, Domingos & Aquino, 2019). O projeto de lei também passa por áreas temáticas que apreciam os montantes de recursos comparando os valores com os anteriormente executados, originando ao final de forma consolidada o relatório geral contendo todas as demonstrações e as emendas aprovadas no plenário da Comissão para apreciação e voto dos demais vereadores no plenário da Câmara (Giacomoni, 2017). Havendo necessidade, os vereadores podem recorrer ao Executivo por meio de requerimento solicitando informações sobre a aplicação de recursos. Entretanto tal prática não é usual visto que os requerimentos quando são atendidos apresentam informações genéricas e incompletas (Sartorelli & Pires, 2012).

Dentro das áreas temáticas que o projeto orçamentário tramita, está a Comissão de Orçamento e Finanças, responsável por fazer a análise técnica e qualificada do orçamento (Domingos, Aquino & Lima, 2021, Vandusky-Allen & Touchton, 2020, Domingos & Aquino, 2019, Gonçalves, 2015) e, também de acolher as emendas apresentadas pelos demais membros do Legislativo (Giacomoni, 2017). A participação da Comissão de Orçamento e Finanças no processo orçamentário é importante porque essa comissão pode limitar o escrutínio produzindo parecer contrário às emendas dos opositores, sem que para isso precise apresentar justificativa razoável, emitindo parecer superficial e com baixa transparência (Domingos & Aquino, 2019, Azevedo, 2013, Sartorelli & Pires, 2012). Durante as votações do orçamento, o vereador proponente da emenda rejeitada pela comissão de orçamento pode defender a emenda em plenário, mas nem sempre obtém sucesso visto que a negociação das emendas acontece

diretamente com o Executivo, fora do processo orçamentário *ex-ante* ou *ex-post* (Azevedo, 2013, McGrath, Rogowski & Ryan, 2015, Roeder, 2018, Graton, Bonacim & Sakurai, 2020).

A necessidade do Executivo de estabilizar a coalizão alterando o orçamento para atender às demandas de sua base (Graton, Bonacim & Sakurai, 2020, Roeder, 2018, Lemos, 2005) valendo-se da discricionariedade na execução orçamentária, explica as alterações do plano orçamentário. Assim, mesmo que o vereador apresente uma emenda e essa seja aprovada, não há garantias de sua execução, mesmo que o município tenha aderido ao orçamento impositivo (Sanches, 1995, Pereira & Figueira, 2021, Silva & Azevedo, 2022). A necessidade do Executivo de atender sua base, mesmo com o orçamento vinculando receitas para saúde, educação, assistência social e funcionalismo por exemplo, faz com que os recursos nem sempre sejam destinados às localidades em que seriam mais eficientes, mas sim àquelas em que concentram os interesses da aliança (Bertholini, Pereira & Rennó, 2018). A coalizão governista impede que os atos do Executivo sejam vigiados, questionados ou vetados, deixando assim o Executivo sem freios e contrapesos (Lemos, 2005, Santiso, 2008).

Quando o Executivo altera o orçamento para atender às bases (Graton, Bonacim & Sakurai, 2020) tais alterações resultam em imprecisões orçamentárias apontadas nos relatórios do Tribunal de Contas e materializadas em baixa avaliação do orçamento municipal pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) elaborado pelo Instituto Rui Barbosa e buscam aperfeiçoar as atividades dos Tribunais de Contas Estaduais (IRB, 2020). O IEGM se divide em sete dimensões da execução do orçamento público (saúde, execução, meio ambiente, cidades, governança de tecnologia da informação, gestão fiscal e planejamento), mas para essa pesquisa importa que seja analisado o índice municipal de planejamento (*i-Plan*).

O *i-Plan* é elaborado a partir da compilação de dados fornecidos pelos Tribunais de Contas, obtidos por meio de questionário de preenchimento obrigatório enviado aos municípios anualmente, de dados governamentais e originam a um índice de valor agregado. O índice expressa o resultado de várias análises realizadas que consideram: (i) a coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações obtido pela média de todos os indicadores de programas compara a média dos resultados sendo o valor final apresentado em três faixas em que a melhor avaliação é menor ou igual a 0,2 e a pior maior ou igual a 0,4. O mesmo padrão para apresentação de resultados se aplica ao (ii) o confronto entre o resultado físico alcançado com as metas e recursos empregados considerando para o cálculos valores iniciais atualizados em relação os valores realizados. (iii) o percentual de alteração do planejamento inicial em que a melhor avaliação com quatro faixas de avaliação em que o resultado é apresentado em quatro faixas em que a melhor pontuação é atribuída aos municípios que tiveram resultado menor ou igual a 1,3 e o pior menor que 0,5; (iv) a pontualidade na entrega das informações referente ao planejamento orçamentário ao Tribunal de Contas (TCESP, 2021). No final da avaliação os municípios são classificados em cinco faixas: “A” de melhor classificação; “B+”; “B”; “C+” e “C” a pior classificação, indicando baixo nível de adequação ao plano (IRB, 2019, TCESP, 2019).

Pesquisas realizadas com municípios de São Paulo utilizando dados de 2015 indicaram que somente 10% dos 644 municípios estudados não tinham efetuado alterações no orçamento inicial (Speeden & Perez, 2019). Analisando os municípios do Estado de São Paulo e de Minas Gerais, por exemplo, também se identifica elevada alteração orçamentária nos anos de 2016 e 2017 respectivamente, de acordo com os dados dos Tribunais de Contas desses estados. Dados de 2018, trazem que em torno de 70% dos orçamentos municipais do Brasil são alterados posteriormente à aprovação da lei (comparando a LOA inicial com a sua execução), caracterizando a elevada imprecisão do instrumento original. Rezende e Cunha (2014) já alertaram para os impactos da imprecisão do orçamento, que traz como consequência a perda da credibilidade do instrumento.

Dados do IEGM de 2019 apurados em outubro de 2020 demonstraram que 73% dos municípios brasileiros estavam classificados na faixa “C” e somente 1% dos municípios foram classificados na faixa “A” e 3% na faixa “B+”.

No Brasil existem 33 Tribunais de Contas responsáveis por auditar as contas dos municípios e emitir um parecer prévio aprovando, aprovando com ressalvas ou rejeitando as contas municipais (Cruz & Afonso, 2018). É função do Tribunal de Contas a fiscalização contábil e financeira do governo, do controle da legalidade e dos aspectos econômicos da aplicação das receitas (Brasil, 1988).

Como a rejeição das contas de um município é negativa à imagem dos governantes além de ser passível de sanções aos envolvidos tanto administrativa quanto penalmente, os pareceres do Tribunal de Contas são suscetíveis de sofrerem interferências políticas (Bittencourt, 2009, Figueiredo, 2001). Isso acontece porque os conselheiros dos Tribunais de Contas são indicados pelo chefe do Poder Executivo estadual e pela Assembleia Legislativa. Os pareceres dos Tribunais de Contas são recomendações às Câmaras Legislativas a quem compete referendar ou não a rejeição das contas do município, o que é afetado pela força da coalizão do prefeito (Cruz & Afonso, 2018, Aquino & Azevedo, 2017).

Os Tribunais de Contas também não atuam de forma padronizada. Além dos conselheiros possuírem discricionariedade e autonomia na realização de auditorias, também são afetados por fatores externos como a competição política; alternância de poder e de diferentes infraestruturas de trabalho. Assim os Tribunais de Contas podem ter diferentes qualificações dos auditores, de tecnologias para a coleta armazenamento e tratamento de dados além de ocorrer o uso de amostragem e a ausência de auditorias *in loco*, fazendo com que municípios menores sem histórico de rejeição das contas não sejam auditados (Aquino, Lino & Azevedo, 2021, Lino & Aquino, 2018).

### **3 Metodologia**

A seleção dos casos estudados teve como parâmetro os municípios brasileiros com população acima de 50 mil habitantes (com base na estimativa de população para 1º de julho de 2019 fornecida pelo IBGE) com classificação nas faixas “A”, “B+” e “C” na área de planejamento (i-Plan) do IEGM de 2019. A faixa “A” indica os municípios que tiveram alta efetividade entre o planejado e o executado com nota superior a 90% enquanto a faixa “B+” engloba os municípios com adequação muito efetiva com nota variando entre 75 e 89,9% e a faixa “C” é composta por municípios com nota inferior a 49,9% do total atribuído indicando baixo nível de adequação entre o planejado e o executado (IEGM, 2019).

Comparou-se o projeto de lei enviado pelo Executivo com a lei orçamentária aprovada nos anos de 2016 a 2019. A análise buscou identificar se as alterações na lei em relação ao projeto partiram de ações dos vereadores na fase de apreciação do projeto no Legislativo. A análise de conteúdo concentrou-se tanto no texto do projeto de lei, quanto nos quadros e anexos que o acompanham.

Para identificar a atuação dos vereadores na aprovação do orçamento, a pesquisa baseou-se na análise de conteúdo, por meio de análise temática, em que se busca descobrir os “núcleos de sentido” presentes no texto analisado (Bardin, 1977, p.135). A análise de conteúdo objetiva a descrição do conteúdo das análises documentais de forma condensada, evidenciando indicadores que permitam inferir sobre outra realidade (Bardin, 1977). Para Bardin (1977), a análise temática utiliza de recortes para estudar motivações, valores e tendências do objeto analítico escolhido, adotando para isso procedimentos sistemáticos, permitindo ao final inferências de conhecimentos.

As informações foram coletadas nos portais do Legislativo dos municípios selecionados, em busca da tramitação de emendas ao projeto. Foram analisados o conteúdo do projeto de lei

orçamentária enviado pelo Executivo, as emendas apresentadas, o relatório da comissão de orçamento e finanças, os vetos do Executivo e a lei orçamentária anual aprovada nos anos de 2016 a 2019, comparando-a com o projeto de lei inicial.

Todos os textos de interesse foram acessados e inseridos em planilhas eletrônicas. Em colunas, as categorias de interesse foram inseridas, de forma a permitir anotações das análises em cada categoria. As categorias foram definidas de forma dedutiva, a partir da literatura. Para compreender o papel da atuação dos vereadores no processo, a pesquisa partiu das seguintes categorias: *i.* autorização para a abertura de créditos adicionais para a suplementação de créditos insuficientes pelo Executivo, indicando a participação do Legislativo na definição do orçamento (Eslava & Nupia, 2017); *ii.* autorização de operações de crédito que pode ser de financiamento ou antecipação de receitas (Gonçalves, 2015); *iii.* uso da reserva de contingência que é a parcela do orçamento não comprometida para a abertura de créditos suplementares e especiais para atendimento de passivos contingenciais, riscos e imprevistos (Souza, Azevedo & Crozatti, 2021).

Dentro das categorias eleitas, os temas tratados incluíam: analisar se os vereadores atuam de forma a alterar o texto do projeto de lei, os valores das dotações ou os limites de autorização para o prefeito modificar o orçamento; a qualidade e a complexidade que os pareceres emitidos pelas Comissões de Orçamento e Finanças oferecem; a existência de vetos do Executivo e possíveis infrações ao processo normativo. Por fim, as análises foram realizadas em etapas, analisando-se transversalmente os casos para cada tema, e retornando para os temas anteriores quando novos elementos surgiam.

#### *Apresentação dos casos*

A seleção dos municípios participantes foi feita por meio de amostragem não probabilística entre aqueles com população acima de 50 mil habitantes. Os municípios foram sorteados e listados por faixa de avaliação do i-Plan/IEGM. Após o sorteio, os municípios que não apresentavam na *site* da Câmara Municipal a divulgação do processo orçamentário, permitindo localizar o projeto de lei orçamentária e a lei aprovada, foram excluídos da pesquisa. Também foram retirados os municípios subordinados ao mesmo Tribunal de Contas estadual. Assim, foram analisados neste estudo os processos orçamentários dos municípios de Goiânia-GO e Santo Ângelo/RS classificados na faixa “A” do i-Plan/IEGM; na faixa “B+” os municípios de Fortaleza/CE e Londrina/PR e na faixa “C” os municípios de Campinas/SP e Niterói/RJ. A consulta aos *sites* dos municipais ocorreu no período de junho de 2020 a julho de 2021. O maior município e, portanto, com maior número de vereadores é o de Fortaleza/CE com 43 vereadores e o menor é o de Santo Ângelo- RS com 15 vereadores (Tabela 1).

Tabela 1 – Caracterização das prefeituras analisadas

Informações	Exercício	Prefeituras					
		Goiânia GO	Santo Ângelo RS	Fortaleza CE	Londrina PR	Campinas SP	Niterói RJ
Classificação <i>i-Plan/IEGM</i>	2019	A	A	B+	B+	C	C
População estimada (mil hab) <sup>(a)</sup>	2020	1.536,1	77,56	2.686,6	575,4	1.213,8	515,3
PIB per capita (mil hab) <sup>(a)</sup>	2018	33.004	34.129	25.357	35.383	51.417	78.855
Transferências Recebidas (%) <sup>(b)</sup>	2015	52	65,7	54,4	48,3	41,7	44,4
Número de vereadores	2020	37	15	43	19	33	21
Número de vereadores na COF <sup>©</sup>	2020	9	3	14	3	5	5
Coligação no legislativo (%) <sup>(d)</sup>	2017	27	46,7	70	25	88,2	72,7
Total de partidos na coligação <sup>(d)</sup>	2017	7	6	18	9	24	17

Nota: (a) Dados do IBGE; (b) Transferências de receitas em relação ao total de receitas; (c) Comissão de Orçamento e Finanças (COF); (d) Vereadores na base do prefeito - dados do TSE.

Os municípios abordados são de 04 regiões geográficas do Brasil. O município que apresenta a menor porcentagem de recursos transferidos em relação à receita é o de Campinas/SP, inverso do município de Santo Ângelo-RS que conta com a maior margem de recursos transferidos, segundos dados do IBGE de 2015. Este município soma 65% da receita advinda de fontes externas (IBGE, 2015) evidência de baixa autonomia financeira, arrecadando pouco com limitada estrutura de arrecadação, indício de que o município possui acanhado desenvolvimento econômico local, resultando no baixo PIB *per capita*, quando comparado com os demais municípios abordados neste estudo (Caetano, Ávila & Carvalho, 2017). Fazendo a mesma análise em relação ao município de Fortaleza/CE conclui-se que também possui baixo desenvolvimento econômico local, refletido no baixo PIB *per capita* (Tabela 1).

Os municípios da faixa “C” do IEGM possuem a grande maioria dos vereadores na coalizão do prefeito e são os que apresentam maior autonomia financeira. O município de Campinas/SP tinha em 2015 a porcentagem de 41,7% da composição das receitas oriundas de fontes externas enquanto o município de Niterói a porcentagem é de 44,4% (Tabela 1). Esses municípios apresentam ainda o maior PIB *per capita* dentre os casos analisados.

#### **4 Resultados**

Como o objetivo de investigar a atuação do Legislativo municipal na etapa de aprovação dos instrumentos de planejamento orçamentário, esse estudo analisou o conteúdo de documentos referentes ao processo orçamentário divulgados por seis municípios brasileiros. Os procedimentos adotados tiveram como temas identificar se os vereadores apresentaram propostas de emendas que alterassem o texto da lei, os valores das dotações ou os limites de autorização para o prefeito modificar o orçamento; a qualidade e profundidade dos pareceres emitidos pelas Comissões de Orçamento e Finanças; a existência de vetos do Executivo e possíveis desacatos aos processos legais. Os municípios pesquisados divulgaram nos sites oficiais das câmaras municipais o processo orçamentário assim como a maior parte da documentação que apoiou a aprovação dos orçamentos pelos vereadores nos anos de 2016 a 2019. A divulgação e publicidade do processo orçamentário está subordinado ao Princípio Constitucional que obriga a União, o Estado e os Municípios garantir acesso à informação aos cidadãos de atos que sejam de interesse público e que utilizem para sua realização recursos públicos (Lei nº 12.527 de 2011).

A análise apresenta e discute os resultados divididos em duas etapas: (i) transparência no processo orçamentário, e (ii) atuação do vereador no processo orçamentário.

##### **(i) - Transparência no processo orçamentário**

Em relação à transparência do processo, dois pontos podem ser destacados. Primeiro, que os municípios pesquisados apresentaram os projetos de lei e a lei orçamentária no *site* da Câmara. No ano de 2019, entretanto, o município de Niterói/RJ não divulgou os anexos da lei onde se é possível identificar a programação da receita e da despesa, conforme a Lei 4320/64. Segundo que a divulgação dos pareceres expedidos pela comissão de orçamento e finanças são falhos ao não habitualmente apresentar as justificativas de rejeição de emendas. Essa comissão é responsável por fazer a análise técnica do projeto de lei amparando o voto dos demais vereadores, como discutem Sartorelli e Pires (2012).

Os municípios pesquisados que divulgaram os pareceres da comissão de orçamento em geral exibiram relatórios destinados a abertura das sessões plenárias e lista as emendas que foram acatadas ou rejeitadas pela comissão. Embora as comissões tenham rejeitado a maioria das emendas propostas pelos vereadores, não é habitual justificar a rejeição. Os municípios que apresentam motivos relatam a existência de emendas tecnicamente incorretas (Goiânia/GO) e

emendas que já constam no orçamento ou foram apresentadas por mais de um vereador (Fortaleza/CE e Niterói/RJ). Outra característica presente em todos os municípios é similaridade na redação dos relatórios elaborados pela comissão de orçamento e finanças ao longo dos anos, mesmo quando há alteração na composição da equipe. O município de Santo Ângelo, classificado na faixa “A” do i-Plan/IEGM, não traz os relatórios da comissão de orçamento municipal em nenhum dos anos pesquisados.

A Tabela 2 apresenta informações gerais sobre a proposição de emendas pelo Legislativo nos municípios analisados.

Tabela 2 - Proposição de emendas orçamentárias (2016-2019)

Dimensões	Goiânia GO	Fortaleza CE	Londrina PR	Campinas SP	Niterói RJ
Faixa de classificação <i>i-Plan/IEGM</i> (2019)	A	B+	B+	C	C
Emendas propostas	1.000	455	56	220	1.588
Emendas incorretas/duplicadas	118	1	0	0	0
Emendas rejeitadas	5	2	6	219	766
Emendas aprovadas	877	453	50	1	822
Emendas vetadas	29	0	0	0	39
Emendas propostas por vereador (média/anual)	6,75	2,64	0,73	1,66	18,90

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da pesquisa.

Goiânia/GO, também classificado na faixa “A” do i-Plan/IEGM, teve proposta de mil emendas ao orçamento nos anos de 2016-2019. Em 2016 foram apresentadas 70 emendas à comissão mista responsável por analisar o projeto de lei, mas as emendas não indicaram as dotações orçamentárias que seriam reduzidas para que as emendas fossem executadas, desobedecendo o princípio do equilíbrio. Assim, o orçamento foi aprovado sem que houvesse alterações entre os valores do projeto de lei e do orçamento aprovado. Para os projetos votados a partir de 2017 os vereadores passaram a contar com o orçamento impositivo que estabeleceu em Lei Orgânica o limite de até 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto para atender as emendas impositivas, sendo que, no mínimo, 1/5 (um quinto) do valor total aprovado são destinadas às ações e serviços públicos de saúde.

Em 2017 foram apresentadas 265 emendas ao orçamento de Goiânia/GO, sendo 79 comuns e 186 impositivas (Tabela 2). Das emendas comuns 51 já estavam contempladas no orçamento, 9 incorretas e 02 estranhas ao orçamento, conforme o relatório da comissão. Entre as emendas comuns acatadas pelo Executivo, 17 previam recursos para dotações orçamentárias não programadas no PLOA. As 186 emendas impositivas foram acatadas e estavam dentro do limite orçamentário destinado a elas o que não ocorreu em 2020 em que foram apresentadas 460 emendas impositivas que superaram o limite de valor do orçamento impositivo em 56 milhões, ocasionando o retorno do projeto à Câmara para adequações. Além disso, o Executivo vetou emendas comuns incorretas ou por estarem contempladas no orçamento.

Embora tivesse o planejamento orçamentário de 2019 bem avaliado pelo i-Plan/IEGM, no processo de 2020/2021 o legislativo goiano extrapolou os limites do orçamento impositivo aprovando o orçamento com valores que superaram em 56 milhões o limite destinado às emendas impositivas fazendo com que o Executivo retornasse o projeto à Câmara. A aprovação de emendas com valores superiores ao teto estimado pode ser explicada pela busca de aprovação dos vereadores junto a população, que faz com que eles apresentem emendas sabendo de antemão que não serão executadas (Azevedo, 2016), mas passam aos eleitores a imagem de postura ativa junto ao governo (Lemos & Power, 2013, Lemos, 2005). A própria presença do orçamento impositivo é vista como forma de promover o vereador frente ao eleitorado porque tal medida busca atender às bases dos vereadores e aumentar a probabilidade de reeleição (Bertholini, Pereira & Rennó, 2018, Santos & Gasparini, 2020) deixando por vezes de atender aos interesses reais dos cidadãos (Vasselai & Mignozetti, 2014). Embora seja considerado

impositivo, as emendas aprovadas pelos vereadores não tiram do prefeito a decisão de quais gastos serão realizados e isso permite que sejam priorizadas as emendas apresentadas por seus apoiadores (Santos & Gasparini, 2020).

Não é possível afirmar que no município de Santo Ângelo/RS nenhum vereador propôs emenda, mas nenhuma emenda é divulgada no *site* junto ao demais documentos além de não haver alterações entre o projeto de lei e a lei aprovada nos anos analisados. A ausência de alterações no projeto de lei orçamentária em relação ao orçamento aprovado demonstra que o Legislativo de Santo Ângelo/RS pode estar negociando a execução de seus projetos diretamente com o Executivo *ex-ante* (Azevedo, 2013), na etapa de elaboração do orçamento. Para que o vereador possa melhorar a matéria que está votando é necessário que disponha de capacidade técnica e, também, de equipe apartidária para assessorar os trabalhos, entretanto a ausência de capacitação e assessoria qualificada é um problema que afeta ainda mais os pequenos municípios que contam com equipes técnicas reduzidas para auxiliar na supervisão do processo orçamentário (Azevedo & Aquino, 2016, Johnson & Stapenhurst, 2008).

A presença do município de Santo Ângelo–RS entre os classificados na faixa “A” do i-Plan/IEGM mesmo sem dispor de publicidade do processo orçamentário pode ter explicação no estudo de Lino e Aquino (2018) que relatam a ausência de auditorias dos tribunais regionais nos municípios menores sem histórico de rejeição dos orçamentos.

Com relação aos municípios na faixa “B+” no i-Plan/IEGM, o município de Fortaleza/CE relaciona ao todo duas emendas no intervalo abrangido por essa pesquisa. No ano de 2016 apresentou na página oficial da Câmara Legislativa que o orçamento anual foi aprovado com 453 emendas, mas não apresenta quais as emendas que foram incluídas no orçamento. Outra referência à presença de emendas só aparece na tramitação orçamentária do ano de 2018. Nesse ano foram apresentadas 02 emendas que tiveram parecer contrário da Comissão de Orçamento e não foram aprovadas (Tabela 2).

A emenda 01 pretendia pormenorizar as complementações das dotações orçamentárias de programas e atividades das áreas de saúde, educação e do Programa Cada Vida Importa incluindo novo artigo e foi rejeitada sob a alegação de que o artigo engessa o projeto inicial e invade esfera de competência do Executivo que é a administração. A emenda 02 pretendia que no art. 1<sup>a</sup> do projeto de lei incluísse que a Secretaria de Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura Municipal encaminhasse relatórios dos decretos de remanejamento à Câmara Municipal e a rejeição justificou que o projeto de lei já resguardava aos Legisladores o que a emenda pretendia. Neste ano o Executivo enviou mensagem para a comissão solicitando que fosse aumentado o limite de autorização para abertura de créditos adicionais de 25 para 30%, sendo atendido. Nos demais anos não foi divulgado informação sobre a proposição de emendas (Tabela 2).

O parecer da comissão de orçamento de Fortaleza/CE traz as informações dos valores globais das alocações orçamentárias e comenta o comprimento das normas legais das despesas vinculadas como a saúde e educação, por exemplo, trazendo uma visão genérica do orçamento em todos os anos observados, mas não uma análise qualificada que trate da estimação dos valores de receita e despesas apresentados, do cumprimento das metas fiscais ou dos níveis de endividamento.

O município de Londrina/PR é transparente na divulgação do projeto de lei orçamentária e apresenta as emendas propostas pelos vereadores assim como o parecer da comissão de orçamento e o projeto aprovado. De acordo com os dados divulgados no *site* da Câmara Municipal, nenhuma emenda foi vetada pelo prefeito durante o período de análise. Entre as 56 emendas apresentadas durante os quatro anos analisados, somente 06 foram rejeitadas pela comissão de orçamento (Tabela 2). Os relatórios da comissão de orçamento não explicam o porquê de as emendas serem rejeitadas, mas quando são acatadas relatam que não foram identificadas ilegalidades nas propostas. Como a conformidade legal é atributo fiscalizado pelo

Tribunal de Contas é esperado que as comissões de orçamento observem a legalidade das emendas apresentadas em detrimento dos atributos financeiros, que careceriam de melhor qualificação técnica dos vereadores, como discutido por Sartorelli e Pires (2012).

Em Londrina/PR os vereadores apresentaram poucas emendas aos projetos de lei, o que resulta em baixa rejeição de emendas e a ausência de vetos pelo Executivo. De acordo com as informações divulgadas, entre as 56 emendas propostas, 26 foram sugestões do Executivo (Tabela 2). Parte do Executivo o pedido de reestimação de receitas e a correção dos anexos em 2019; 06 emendas de 2018 incluindo a destinação de recursos para a previdência dos servidores; 01 emenda em 2017 destinando recursos para as subvenções e 10 de 15 emendas de 2016 foram solicitações da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Tecnologia à comissão de orçamento e finanças após identificar no projeto de lei a ausência de destinação de receitas para alguns programas, incluindo a seguridade. No caso dos municípios de Fortaleza/CE e Londrina/PR em que o Legislativo mostra-se inerte diante do debate orçamentário, contrário ao esperado como representante da população, não há melhora na eficiência e na efetividade do plano (Desposato, 2008, Santiso, 2008) e ocorre a fragilização da separação dos poderes (Limongi & Figueiredo, 1998) e concentração do poder institucional no Executivo reduzindo o papel do Legislativo de restringir a discricionariedade executiva (Santiso, 2008, Figueiredo, 2001).

Os municípios de Campinas/SP e Niterói/RJ, selecionados na faixa “C” apresentaram nos portais de internet oficiais das câmaras os projetos de lei orçamentárias, as emendas e os pareceres da comissão de orçamento e finanças da maioria dos exercícios pesquisados. O município de Campinas/SP teve 56 propostas de emendas apresentadas durante o período, mas somente uma foi aprovada (Tabela 2). A única emenda aprovada, de acordo com a tramitação do projeto de lei votado em 2018 tratava de alteração de recursos dentro do próprio orçamento da Câmara Municipal. Neste processo orçamentário não foi divulgado o parecer da comissão de orçamento. As emendas rejeitadas na comissão de orçamento tiveram como justificativa o risco a execução do orçamento e a legalidade do processo, para o ano de 2019 e nos demais anos não foi apresentado o motivo da rejeição, sendo relatado apenas os valores globais do projeto (Tabela 2).

Considerando que a coalizão do prefeito tem mais de 88% dos vereadores de Campinas/SP pode-se inferir que o Executivo consegue fazer prevalecer seu projeto, inibindo a proposição de emendas (Tabela 2). A extensão da influência da coalizão governista inclui a comissão de orçamento e finanças que faz parecer contrário às emendas apresentadas. Segundo Limongi e Figueiredo (1998) o Executivo que dispõe de poder de agenda consegue se impor unilateralmente sem ter por isso incentivos a negociar com o Legislativo que em troca de apoio recebe benefícios como cargos ou recursos para projetos. O fato de o vereador não ter uma emenda aprovada não significa que não são atendidas as reivindicações que apresenta. Faz parte do acordo que os membros das coalizões tenham acesso a cargos em que possam influenciar a alocação dos recursos (Batista, 2015) porque é estratégia de governos de coalizão a delegação de poderes em troca de apoio (Camargo & Hermany, 2017).

Em Niterói/RJ onde a coalizão do prefeito tem a base formada por mais de 72% dos vereadores, são apresentadas emendas ao projeto de lei orçamentária que também sofrem rejeição por parte da comissão de orçamento. O motivo apresentado para a rejeição das emendas, quando exposto, no parecer da comissão é a duplicidade de emendas, a proposição de emendas que já estavam contempladas no orçamento ou eram projetos em andamento no município. Foram acatadas emendas com ressalvas, quando foram reduzidos os valores a elas destinados. A comissão também rejeita as emendas que pretendem reduzir o limite para abertura de créditos suplementares. O veto do prefeito ocorreu a pedido da Secretaria de Planejamento após identificar 36 emendas aprovadas que já estavam contempladas em outras ações da secretaria (Tabela 2).

Azevedo (2016) justifica a apresentação de emendas nulas, que não tem a chance de execução, como sendo parte da estratégia do vereador de se promover frente a seus eleitores se mostrando proativo e interessado em atender seus interesses. A proposição de emendas com vícios também indica falta de preparo do vereador e a ausência de equipe técnica para assessorá-lo (Speeden & Perez, 2019), inclusive Cunow *et al.* (2012), defendem a reeleição do político para que este desenvolva habilidades para produzir melhores políticas. No entanto, a prática constante de rejeição ou veto das emendas apresentadas inibem a proposição de novas emendas por parte dos vereadores principalmente em um cenário em que o Executivo tem margem para alterar o orçamento sem autorização do Legislativo (Azevedo & Aquino, 2016). Esse aspecto pode ser observado principalmente no município de Campinas/SP em que a proposição de emendas é mínima por vereador enquanto a rejeição na comissão de orçamento é maciça.

Assim, o que se observa nos municípios analisados na Tabela 2 é participação tímida dos vereadores no processo orçamentário. Embora tenham divulgados o processo orçamentário, a divulgação das emendas apresentadas pelos vereadores assim como a participação deles no processo é pouco expressiva e está mais atrelada ao atendimento das mensagens enviadas do Executivo do que em atenção ao texto ou ações a serem executadas, visto que a maioria das emendas apresentadas já estavam contempladas no orçamento. A divulgação das emendas apresentadas pelos vereadores torna o processo orçamentário mais transparente à sociedade, e permitiria a realização de *accountability* sobre a atuação do Legislativo, por meio da análise da atuação do vereador e suas emendas propostas, assim como acompanhar a execução e avaliação do orçamento aprovado.

#### ***(ii) - Atuação dos vereadores no processo orçamentário***

Para identificar como é a atuação do Legislativo municipal na etapa de aprovação dos instrumentos de planejamento orçamentário é importante comparar como os municípios em diferentes faixas de avaliação do i-Plan/IEGM têm os orçamentos alterados pelos vereadores. A exceção do município de Goiânia/GO, que adotou o orçamento impositivo em 2017, nos demais municípios a atuação do Legislativo ficou restrita às alterações nos valores das dotações orçamentárias e no limite de autorização para a abertura de créditos adicionais. A Tabela 3 apresenta os resultados da comparação do projeto de lei com a lei aprovada.

Não foram acatadas emendas que reduzissem a margem de discricionariedade do Executivo. Os municípios de Niterói/RJ (faixa “C”) e Goiânia/GO (faixa “A”) tiveram emendas propostas nos orçamentos votados em 2016 e de 2019, respectivamente, que propuseram a redução do limite de autorização para abertura de crédito suplementar de 30% para 10%. No entanto as propostas foram rejeitadas na comissão de orçamento e finanças. Em Niterói/RJ a comissão justificou que este limite garante o equilíbrio entre as receitas e despesas. Em Goiânia/GO o proponente da emenda foi o presidente da comissão e não foi apresentado justificativa. Em Fortaleza/CE (faixa “C”) foi proposta emenda que pormenorizasse as complementações das dotações orçamentárias, mas a emenda foi rejeitada na comissão de orçamento sob a justificativa de que invadia a esfera do Executivo que é a administração.

Ainda em Niterói/RJ no processo orçamentário de 2016 foi proposta emenda que excluía o artigo que dava permissão ao Executivo para remanejar, transpor, transferir ou utilizar as dotações orçamentárias, mas também foi rejeitada pela comissão de orçamento sob justificativa de que o artigo "viabiliza ao Poder Executivo a tarefa do Planejamento, Gestão e Execução Orçamentária". Em Goiânia/GO no processo orçamentário de 2018 a comissão de orçamento identificou que o projeto de lei não destinava recursos para o Gabinete do Presidente do Instituto de Assistência à Saúde e Social dos Servidores Municipais de Goiânia e foi proposta emenda retirando recursos da reserva de contingência, no total de 8 milhões, para atendimento desta despesa que foi acatada pelo prefeito. O exame detalhado do projeto de lei que é função da

comissão de orçamento é fundamental para identificar falhas no plano e o melhorar (Domingos & Aquino, 2019), sendo a aprovação do orçamento o principal papel da Legislatura no processo orçamentário (Batista, 2015). Entretanto as comissões não têm dedicado tempo a análise profunda dos projetos de lei orçamentárias.

Tabela 3 - Processo orçamentário

Dimensões	Alterações entre PLOA/LOA	Varição observada nos projetos	Autorização para abertura de créditos adicionais	Autorização de operações de crédito	Uso da reserva de contingência
<b>Goiânia GO</b> <sup>(1)</sup>	Altera os valores das dotações orçamentárias.	A partir de 2017 instituiu o orçamento impositivo	21% (2017); 30% (2016; 2018 e 2019)	20% em todos os exercícios	Recurso para a abertura de créditos adicionais suplementares
<b>Santo Ângelo RS</b> <sup>(1)</sup>	Não altera	Baixa variação <sup>(2)</sup>	20%	Não indica o limite.	Não tratado no texto
<b>Fortaleza CE</b> <sup>(1)</sup>	Altera os valores das dotações orçamentárias.	Baixa variação <sup>(2)</sup>	25% (2016; 2017 e 2019) 30% (2018)	Até o limite do montante das despesas de capital	Abertura de créditos adicionais suplementares
<b>Londrina PR</b> <sup>(1)</sup>	Alterou em 2016 e 2020	Em 2016 o projeto é alterado porque despesas ficam sem recursos.	20% abrir crédito e 5% para alterar a aplicação e 10% para alterar as fontes.	O limite é a existência de recursos disponíveis	Fonte de recursos para cobrir despesas do Executivo
<b>Campinas SP</b> <sup>(1)</sup>	Não altera	Baixa variação <sup>(2)</sup>	17%	Até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência	Recurso para a abertura de créditos adicionais suplementares
<b>Niterói RJ</b> <sup>(1)</sup>	Altera os valores das dotações orçamentárias	Baixa variação <sup>(2)</sup>	30%	30%	Recurso para a abertura de créditos adicionais suplementares

Notas: (1) Municípios classificados no i-Plan/IEGM na faixa “A” Goiânia/GO e Santo Ângelo/RS; “B+” Londrina/PR e Fortaleza/CE e “C” Campinas/SP e Niterói/RJ. (2) Baixa variação: indica alteração nos valores das dotações orçamentárias.

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da pesquisa.

Entre os municípios pesquisados, o que teve maior interferência do Executivo na fase de apreciação do orçamento no Legislativo foi o de Londrina/PR onde o Executivo enviou mensagens corretivas e foi o autor da metade das emendas aprovadas, 26 em 50 (Tabela 3). Entre as correções propostas pelo Executivo à comissão de orçamento, em 2019 esteve a majoração das estimativas de receitas com tributos da administração direta e indireta e a correção de erros nos anexos da lei; em 2018 foram propostas seis emendas em atendimento ao Executivo das sete apresentadas que demandavam a inclusão no projeto de lei de despesas com o orçamento da seguridade social dos servidores da Câmara, o remanejamento de recursos e a modificação nos quadros demonstrativos das receitas. Em 2016 foi a vez da Controladoria indicar a falta de recursos para a seguridade social, o que provocou pedido de informações da equipe de transição junto ao Executivo.

A apresentação de mensagens modificativas no projeto de lei pelo Executivo está prevista na Constituição e é aceitável até que se inicie a votação na comissão responsável da parte a ser alterada (Giacomoni, 2017). Entretanto a prática tumultua a apreciação do projeto por parte dos vereadores que dispõem de tempo limitado, dada a complexidade dos mecanismos de classificação de receitas e despesas do projeto orçamentário, matéria tratada em

Azevedo (2014). No município de Fortaleza/CE foi acatada mensagem enviada pelo Executivo no ano de 2018 solicitando o aumento do limite de autorização para abertura de créditos adicionais de 25 para 30%, o que amplia a margem para o prefeito (Tabela 3).

A comissão de orçamento e finanças de Londrina/PR rejeitou em 2016 o projeto que propunha a gratuidade no transporte público e os recursos alocados nesse projeto foram destinados a outros programas, que tiveram os créditos aumentados. Entre os beneficiados está a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Tecnologia que teve dez emendas aprovadas. A alteração do projeto de lei retirando a proposta de gratuidade do transporte público liberou recursos para atender outras despesas como a seguridade social. Considerando que se tratava de ano eleitoral e o partido do prefeito não fez sucessor, o plano enviado pelo Executivo poderia estar destinado a melhorar a popularidade do prefeito mesmo que o projeto de lei não fosse factível. Caso o projeto fosse aprovado e sancionado pelo prefeito, a alternativa para suplementar a despesa seria a abertura de créditos adicionais ou caso não fosse suficiente provocaria endividamento do município. Neste mesmo ano o projeto teve majoradas as estimativas de receitas correntes e a expectativa de despesas com pessoal da administração indireta e reduzidas as expectativas de despesas consolidadas da administração direta de investimentos.

O orçamento do município de Londrina/PR traz uma escala dos limites para a abertura de créditos adicionais suplementares, de acordo com o motivo, que se estende também ao legislativo e à administração direta. A abertura de créditos adicionais ocorre quando uma despesa não é prevista ou tem dotação orçamentária insuficiente. Os créditos adicionais são classificados em: (a) suplementares quando destinados ao reforço de uma dotação orçamentária; (b) especiais, quando a despesa não tem uma dotação orçamentária específica e (c) extraordinários para despesas urgentes e imprevistas. Os créditos suplementares e especiais precisam ser previstos por lei e abertos por decreto do Executivo (Brasil, 1964). A fonte de recursos utilizada para a abertura dos créditos adicionais é a Reserva de Contingência (Brasil, 2000) ou o excedente de receitas.

No projeto de lei orçamentária o Executivo propõe limites para a realização de abertura de créditos adicionais. Esse é o limite que o Legislativo permite ao Executivo alterar o plano, quando se aprova o orçamento (Azevedo, 2016), assim o Executivo faz por decreto. Durante o período de análise o município que teve a menor margem para abertura de créditos adicionais foi Campinas/SP com 17%. A maior margem foi de 30% adotada nos municípios de Goiânia/GO, Fortaleza/CE e Niterói/SP (Tabela 3). Esta margem de alteração do orçamento, em especial das despesas não obrigatórias é a ferramenta que o Executivo utiliza para atender a interesses de seus aliados (Graton, Bonacim & Sakurai, 2020). Quando o orçamento proposto tem as despesas subestimadas ou ocorre superávit, as receitas excedentes são utilizadas para a execução de emendas de aliados mantendo unida a coalizão (Graton, Bonacim & Sakurai, 2020, Lima & Viana, 2015). Em sentido oposto, quando as despesas superam as receitas o Executivo usa do contingenciamento de despesas para deixar de executar emendas, desconfigurando o plano aprovado e evitando o déficit orçamentário como tratado por Lima e Viana (2015).

Assim o que tem se percebido sobre a atuação dos vereadores no processo orçamentário é a ausência de participação no planejamento do orçamento, limitando-se a atender as demandas enviadas pelos gabinetes do Executivo enquanto permite ao prefeito margem considerável de alteração do orçamento. Dessa forma, o Executivo está livre para agir, reduzindo a separação e independência dos poderes como apresentado em Camargo e Hermany (2017).

## **5 Discussões e conclusão**

Com o interesse de identificar como o Legislativo municipal atua na etapa de aprovação dos instrumentos de planejamento orçamentário, a pesquisa analisou o processo orçamentário

de seis municípios situados em diferentes faixas do índice de Planejamento do IEGM, que mede a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado (IEG-M/TCESP, 2019). Inicialmente os resultados indicam que em 2019 somente 1% municípios foram classificados na faixa “A” de melhor classificação, cerca de 3% na faixa “B+” e na faixa “C”, de pior classificação foram listados 73% do total de municípios brasileiros.

O Poder Legislativo tem um claro papel constitucional no processo orçamentário, e dispõe de ferramentas para alterá-lo na fase de aprovação do projeto de lei (Ríos, Bastida & Benito, 2018; Bittencourt, 2009). Porém, apesar da competência de alteração do projeto de lei do orçamento que foi devolvida pela atual constituição (ENAP, 2017), os resultados indicam que a participação dos vereadores nos municípios analisados se mantém limitada, e esses praticamente não apresentam emendas ou alteram o projeto inicial, limitando-se a aprovar os projetos enviados. De mesmo modo, a Comissão de Orçamento e Finanças tem atuado de forma superficial, deixando a impressão que essa serve como ‘despachante’ do Poder Executivo. Por exemplo, não é comum a presença de requerimentos partindo do Legislativo para o Executivo com o intuito de esclarecer informações no projeto de lei do orçamento. A reduzida apresentação de emendas e a elevada quantidade de rejeição de emendas na Comissão de Orçamento sem justificativa indica a influência do Executivo sobre a Comissão, que age de modo a manter o orçamento como enviado e negociado com a coalizão, em consonância com as pesquisas de âmbito municipal, como as elaboradas por Silva e Azevedo (2022), Graton, Bonacim e Sakurai (2020), Lemos (2005) e Domingos, Aquino e Lima (2021).

A presente pesquisa mostra que a atuação dos Legisladores na Comissão de Orçamento e Finanças parece descolada da função de supervisão do Executivo. À medida em que as comissões orçamentárias dos municípios analisados elaboram pareceres superficiais rejeitando as emendas dos pares sem a devida justificativa, ou gerando pareceres sobre o projeto com baixa reflexividade, está cerceando o debate legislativo. Um exemplo é o município de Campinas/SP em que o prefeito tem ampla maioria e os vereadores aprovam o orçamento como o recebem do Executivo, indicando fidelidade à coalizão governista como discute a literatura de Abranches (1988) e Chaisty, Cheeseman e Power (2014).

Em outra situação, no município de Niterói/RJ os vereadores apresentam emendas sem se atentarem para as regras estabelecidas no art. 33 da Lei 4320/64, propondo emendas que a comissão de orçamento alega duplicidade ou estarem contempladas em projeto em andamento, para justificar a rejeição. A proposição deste tipo de emenda sugere duas explicações. A primeira é que os vereadores não teriam preparo para a função, carecendo de assessoria para a elaboração dos projetos como discute Santiso (2008), ou que esses vereadores buscam destaque frente aos eleitores criando a imagem de atuantes e proativos conforme concluem Lemos e Power (2013) e Lemos (2005).

Em Goiânia/GO, onde foi adotado o orçamento impositivo, a atuação dos vereadores se confunde com a do próprio Executivo ao proporem a execução de projetos que são aprovados e sancionados pelo prefeito se estiverem dentro do limite financeiro estabelecido. Estudos anteriores informam que enquanto a parcela destinada às emendas impositivas deixa o orçamento municipal mais vinculado (Rezende & Cunha, 2014), também aumenta a relação de dependência entre os vereadores e a localidade para onde é destinada a emenda (Santos & Gasparini, 2020). Para atender suas questões localistas os vereadores pressionam o Executivo (Roeder, 2018) que reage utilizando para a execução de emendas as reservas (Domingos & Aquino, 2019) com o intuito de manter unida a coalizão provocando o distanciamento da execução orçamentária do plano. Adicionalmente, os vereadores geralmente aprovam o orçamento dando ao Executivo ampla flexibilidade para alterá-lo por meio de decretos (por meio de créditos adicionais), o que compromete a transparência do que está sendo realizado (Rezende & Cunha, 2014, Azevedo, 2013).

Se a atuação dos vereadores entre os municípios estudados não apresenta um determinante que explique as diferentes avaliações do IEGM, a explicação pode estar na forma como os Tribunais de Contas avaliam os municípios e como os políticos locais recebem as recomendações do tribunal. O Brasil conta com 33 Tribunais de Contas que não operam de forma padronizada (Lino & Aquino, 2018; Azevedo *et al.*, 2019, Speeden & Perez, 2019). Quando os técnicos dos tribunais avaliam os municípios e elaboram o relatório de auditoria, o conselheiro julgador das contas nem sempre acata as recomendações. A literatura tem apontado que isso ocorre por motivos políticos, visto que a rejeição das contas de um município é prejudicial à imagem política dos dirigentes (Figueiredo, 2001, Bittencourt, 2009). Os Tribunais de Contas também são apontados como superficiais e tardios nas avaliações, priorizando a conformidade legal (Cruz & Afonso, 2018) e a execução orçamentária (Azevedo, 2013), negligenciando os resultados (Lino & Aquino, 2018) e a transparência fiscal (Cruz & Afonso, 2018) o que contribui para a elevada imprecisão orçamentária verificada nos municípios (Azevedo, 2013).

A literatura vem apontando que vários países passaram a permitir ampla flexibilidade nas mudanças do orçamento (Robinson & Brumby, 2005; Sterck & Scheers, 2006). Porém, esses países mudaram a lógica do orçamento, de um modelo de “orçamento de meios”, por *inputs* como no caso do Brasil, para um orçamento mais voltado aos resultados, e com a introdução de responsabilização aos gestores pelas metas não alcançadas. Como o Brasil mantém-se em um modelo por *inputs*, elaborado com foco nos tipos de gastos, a imprecisão ainda é uma questão relevante, pois o orçamento é usado como forma de controle do Executivo pelo Legislativo, e o orçamento serve como um sinalizador para a sociedade sobre as demandas que os governos pretendem desenvolver.

Considerando as particularidades da atuação dos Tribunais de Contas brasileiros e os diferentes estágios dos orçamentos municipais analisados, pode-se concluir que a relação simbiótica entre o Executivo e o Legislativo no processo orçamentário é uma das causas para a imprecisão do orçamento, que é acentuado em contexto em que a maioria do Legislativo faz parte da coalizão do prefeito, levando a um escrutínio limitado no processo de aprovação do orçamento, como ocorreu em Campinas/SP e em Goiânia/GO. Nestes casos os vereadores dedicaram-se a apresentar as propostas/emendas, descuidando do debate geral da peça orçamentária, chegando ao ponto de aprová-la com valores bem acima do regulamentado. Desta forma, o debate orçamentário se mostrou mais eficaz nos municípios em que o prefeito não possuía coalizão com ampla maioria, embora a participação dos vereadores nas discussões ainda se mostre tímida.

Assim, conclui-se que a atuação dos vereadores no processo orçamentário é afetada pela presença de coalizões e pela frágil atuação dos membros da Comissão de Orçamento. As comissões orçamentárias atuaram nos municípios analisados como inibidoras da proposição de emendas, rejeitando as propostas dos demais vereadores e não apresentando críticas ou sugestões aos projetos de lei analisados. Assim o Executivo conduz o processo orçamentário e os legisladores agem como carimbos de borracha, validando a peça orçamentária como já tratado por Desposato (2008).

Pode-se apresentar três implicações para os resultados apresentados. Primeiro, a baixa transparência do Legislativo no processo orçamentário traz impactos para o acompanhamento sobre a atuação dos vereadores, o que poderia levar a uma atuação mais incisiva pelos Tribunais de Contas nesse tema. Segundo, traz implicações para o controle social, que fica fragilizado tanto sobre o processo orçamentário, quanto sobre os *outputs* do orçamento, dado que o projeto tem sido aprovado com baixa discussão. Por fim, traz implicações para a literatura de orçamento público, que tem dado baixa atenção à etapa de aprovação do PLOA, mantendo o foco na sua execução.

Os resultados abrem espaço para pesquisas futuras. Para expandir a discussão sugere-se que pesquisas futuras analisem a avaliação do Tribunal de Contas em municípios com diferentes classificações no IEGM para que se identifique se as classificações apuradas correspondem com o nível de maturidade do orçamento, investigando as variáveis que afetam as notas dos municípios, eliminando a variável estrutura do tribunal, discutida por Lino e Aquino (2018). Ainda, pesquisas futuras podem investigar outras causas para a imprecisão das estimativas de receitas e despesas, analisando se existe associação com as diferentes faixas de classificação do IEGM. Aprofundar as análises sobre as emendas do Legislativo aos projetos de lei do orçamento, investigando efeitos políticos, como por exemplo, se os vetos às emendas estão relacionados mais com os partidos da oposição, pode indicar a existência de disfunções políticas no uso do orçamento. Pesquisas qualitativas realizadas por meio de entrevistas com os vereadores da Comissão de Orçamento podem ajudar a entender como os vereadores atuam. Por fim, outra questão seria identificar se existe relação entre os parâmetros utilizados para a estimativa de receitas em municípios com maior autonomia financeira e se isso pode explicar se as imprecisões apontadas pelo Tribunal de Contas são falhas no planejamento ou adequações as circunstâncias, almejando o ajuste fiscal.

## Referências

- Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5-38.
- Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., de Renzio, P., Krause, P., & Seligmann, R. (2014). This is PFM. *CID Working Paper Series*.
- Aquino, A. C. B. de., & Azevedo, R. R. de. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, 51, 580-595. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612163584>
- Aquino, A. C. B. D., Lino, A. F., & Azevedo, R. R. D. (2021). Enraizamento de infraestruturas digitais de coleta de dados pelos Tribunais de Contas. *Revista Contabilidade & Finanças*, 33, 46-62. [10.1590/1808-057x202111600](https://doi.org/10.1590/1808-057x202111600)
- Azevedo, R. R. de. (2014). *Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros* (Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo). <https://doi.org/10.11606/D.96.2014.tde-17032014-110156>.
- Azevedo, R. R. de. (2016). *Resistências ao planejamento de resultados e a lógica orçamentária dominante em municípios*. Tese (Doutorado em Ciências). Universidade de São Paulo.
- Azevedo, R. R. de, & Aquino, A. C. B. de. (2016). O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 10(26), 63-76. <https://doi.org/10.11606/rco.v10i26.111202>
- Azevedo, R. R. de, Aquino, A. C. B. de, Lino, A. F., & Cavalmoretti, G. (2019). A Precariedade do Conteúdo Informacional dos Anexos de Riscos Fiscais de Municípios Brasileiros. *Advances in Scientific & Applied Accounting*, 12(2). <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2019120201>
- Bardin, Laurence (1977). *Análise de Conteúdo*, Lisboa; 70ª edição.
- Batista, M. (2015). A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 4(1).

- Bertholini, F., Pereira, C., & Renno, L. (2018). Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level. *Governance*, 31(4), 701-720. <https://doi.org/10.1111/gove.12331>
- Bittencourt, F. M. R. (2009). 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.
- Brasil (1964). *Lei nº 4.320/1964*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm).
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil (2000). *Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)
- Caetano, C. C. R., Ávila, L. A. C. de, & Tavares, M. (2017). A relação entre as transferências governamentais, a arrecadação tributária própria e o índice de educação dos municípios do Estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 51(5), 897-916. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612174433>
- Camargo, D. A., & Hermany, R. (2017). Prefeito de Coalizão: Análise dos efeitos na esfera local. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 22(3), 130-149. <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v22i3909>
- Chaisty, P., Cheeseman, N., & Power, T. (2014). Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, 21(1), 72-94. <https://doi.org/10.1080/13510347.2012.710604>
- Cruz, C. F. da., & Afonso, L. E. (2018). Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 126-148. <https://doi.org/10.1590/0034-7612165847>
- Cruz, C. F. da., Ferreira, A. C. D. S., Silva, L. M. da., & Macedo, M. Á. D. S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-176. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000100008>
- Cruz, C. F., Silva, L. M., & Santos, R. D. (2009). Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 12(3), 102-115.
- Cunow, S., Ames, B., Desposato, S., & Rennó, L. (2012). Reelection and Legislative Power: Surprising results from Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 37(4), 533-558. <https://doi.org/10.1111/j.1939-9162.2012.00061.x>
- Desposato, S. W. (2008). Explaining patterns of oversight in Brazilian subnational governments. In Stapenhurst, Rick et al. (Eds). *Legislative Oversight and Budgeting - A World Perspective: The International Bank for Reconstruction and Development*. The World Bank.
- Domingos, F. D., & Aquino, A. C. B. de. (2019). Competências (não exercidas) das comissões de orçamento e finanças nas câmaras municipais. *Revista de Administração Pública*, 53(6), 1161-1178. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180441>
- Domingos, F. D., Aquino, A. C. B. de, & Lima, D. V. (2021). The credibility of finance committees and information usage: trustworthy to whom? *Public Money & Management*, 1–9. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1996691>

- ENAP (2017). Introdução ao Orçamento Público. Disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo%201%20-%20Entendendo%20o%20Orçamento%20Publico.pdf>>
- Eslava, M., & Nupia, O. (2017). Legislative fragmentation and government spending in presidential democracies: Bringing ideological polarization into the picture. *Legislative Studies Quarterly*, 42(3), 387-420.
- Figueiredo, A. C. (2001) Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, 44(4), 689-727. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000400002>
- Garcia, J. G. (2013). *Executivo e legislativo no âmbito municipal: A formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012)* (Tese de doutorado). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10655>. Acessado em 20.03.2020.
- Giacomoni, J. (2017). Discussão, votação e aprovação da Lei do Orçamento. In *Orçamento público*. 17ª edição. São Paulo: Atlas.
- Gonçalves, M. F. R (coord.). (2015). Vereador e a câmara municipal. *IBAM*. 6ª ed. Rio de Janeiro.
- Graton, L. H. T., Bonacim, C. A. G., & Sakurai, S. N. (2020). Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1361-1381. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190399>
- IRB – Instituto Rui Barbosa. (2019). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. Disponível em <https://irbcontas.org.br/ie>. Acessado em 05.12.19.
- IRB – Instituto Rui Barbosa. (2020). *Sobre o IRB*. Disponível em <https://irbcontas.org.br/sobre-irb/>. Acessado em 01.10.20.
- Johnson, J. K., & Stapenhurst, R. (2008). Legislative budget offices: International experience. Published in: Stapenhurst, R., Pelizzo, R., Olson, D. & Von Trapp, L.(eds.). *Legislative oversight and government accountability: A world perspective*. Washington, DC: *The World Bank*, 141-158.
- Lemos, L. B. D. S. (2005). Controle Legislativo em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada. *Instituto de Ciências Sociais, Tese de Doutorado, Universidade de Brasília (UnB)*. Disponível em [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180412/tese\\_leany.pdf?sequence=7](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180412/tese_leany.pdf?sequence=7).
- Lemos, L. B., & Power, T. J. (2013). Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). *Dados*, 56(2), 383-412. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000200005>
- Lima, E. M., & Viana, P. R. N. (2017). 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*, 2(2), 199-220. <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0138/2016.v2i2.1368>
- Limongi, F.; Figueiredo, A. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>
- Lino, A. F., & Aquino, A. C. B. de. (2018). A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. *Revista Contabilidade & Finanças*, 29(76), 26-40. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201803640>.

- McGrath, R. J., Rogowski, J. C., & Ryan, J. M. (2015). Gubernatorial veto powers and the size of legislative coalitions. *Legislative Studies Quarterly*, 40(4), 571-598. <https://doi.org/10.1111/lsq.12089>
- Pereira, D., & Figueira, A. R. (2021). Effects of citizen participation in the social accountability of budget amendments. *The Journal of Legislative Studies*, 27(1), 30-54. <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1801963>
- Pereira, C., & Mueller, B. (2002). Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, 45(2), 265-301. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>
- Pereira, C., & Rennó, L. (2001). O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, 44(2), 133-172. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582001000200004>
- Rezende, F. (2009). *A reforma orçamentária e a eficiência fiscal* (No. 1392). Texto para Discussão.
- Rezende, F., & Cunha, A. (2013). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV.
- Rezende, F., & Cunha, A. (2014). *O orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?* FGV Projetos.
- Robinson, M., & Brumby, J. (2005). Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature. *IMF Working Papers*, 05(210). <http://doi.org/10.5089/9781451862294.001>
- Ríos, A. M., Bastida, F., & Benito, B. (2018). Risks and benefits of legislative budgetary oversight. *Administration & Society*, 50(6), 856-883. <https://doi.org/10.1177/0095399715602733>
- Roeder, K. M. (2018). 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*, 9(2). <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v9i2.59139>
- Sacramento, A. R. S. (2005). Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 10(47). <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v10n47.44042>
- Sanches, O. M. (1995). Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. *Revista De Administração Pública*, 29(3), 122 a 156.
- Santiso, C. (2008). Keeping a watchful eye? Parliaments and the politics of budgeting in Latin America. *Oversight*, 243. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7611-9>
- Santos, N. C. B., & Gasparini, C. E. (2020). Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 339-396. <https://doi.org/10.1590/0103-335220203109>
- Sartorelli, F., & Pires, V. (2012). 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*.
- Silva, E. P., Azevedo, R. R. de (no prelo). Atuação do Legislativo no processo orçamentário e a busca por legitimação social. *Contabilidade Vista & Revista*.

- Souza, L. C., Azevedo, R. R. de, & Crozatti, J. (2021). Dicotomias fiscais e distributivas dos ciclos político-orçamentários: análise da reserva de contingência nos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 72 (1), 232–261. <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i1.4587>
- Speeden, A., & Perez, O. C. (2020). Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. *Administração Pública e Gestão Social*, 12(1). <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i1.5517>
- Sterck, M., & Scheers, B. (2006). Trends in Performance Budgeting in Seven OECD countries. *Public Performance & Management Review*, 30(1), 47–72. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576300103>.
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. (2020). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. São Paulo, TCE. Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/respostas.html>. 2020 Acessado em 11.08.2020.
- Turquetto, C., & Fabrizio, C. M. (2013). A participação da sociedade na elaboração do orçamento público municipal. *Revista de Administração*, 11(20), 29-48.
- VanDusky-Allen, J., & Touchton, M. (2020). Clientelism by Committee: The Effect of Legislator–Constituent Relationships on Legislative Organization. *Political Research Quarterly*, 73(3), 667-679. <https://doi.org/10.1177/1065912919851872>
- Vasselai, F., & Mignozzetti, U. G. (2014). O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. *Dados*, 57(3), 817-853. <https://doi.org/10.1590/00115258201425>
- Zorzal, G., & Carlos, E. (2017). Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 23-46.