



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas

Públicas

Departamento de Administração

Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

Charllys Augusto Alves Ribeiro

Inação Legislativa - Processo Legislativo Orçamentário Municipal: Um Estudo da
Câmara Municipal do Município de Israelândia/GO

Brasília

2024

Charllys Augusto Alves Ribeiro

Inação Legislativa - Processo Legislativo Orçamentário Municipal: Um Estudo da
Câmara Municipal do Município de Israelândia/GO

Trabalho de conclusão de curso apresentado
à FACE da Universidade de Brasília como
requisito parcial para a obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública Municipal
em 2024

Orientador: Prof. Dr. Diego Mota Vieira

Brasília
2024

FOLHA DE APROVAÇÃO

Charllys Augusto Alves Ribeiro

Inação Legislativa - Processo Legislativo Orçamentário Municipal: Um Estudo da
Câmara Municipal do Município de Israelândia/GO

Trabalho de conclusão de curso apresentado
à FACE da Universidade de Brasília como
requisito parcial para a obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública Municipal
em 2024

Data da aprovação: 13/08/2024

Diego Mota Vieira — Orientador
Doutor em Administração
Professor FACE
Departamento de Administração (UnB)

Inação Legislativa - Processo Legislativo Orçamentário Municipal: Um Estudo da Câmara Municipal do Município de Israelândia/GO

Charllys Augusto Alves Ribeiro
charllysch@hotmail.com

Resumo: Este artigo examina a atuação parlamentar dos vereadores da Câmara Municipal do município de Israelândia, estado de Goiás, nos últimos quatro mandatos (2009-2012; 2013-2016; 2017-2020 e 2021-2024), sob a ótica da análise do processo legislativo orçamentário e sua interação com o poder executivo local. O estudo atribui prejuízos ao papel fiscalizatório dos vereadores na elaboração e aprovação do orçamento municipal, destacando a relação simbiótica entre os poderes municipais. Essa relação se manifesta na postura dos parlamentares em relação à análise dos instrumentos orçamentários ao longo do período analisado. A pesquisa utiliza documentos públicos disponíveis da Câmara Municipal de Israelândia e entrevistas com vereadores como fontes metodológicas. Com caráter descritivo, a pesquisa conclui pela existência de um movimento de renúncia proposital do dever de fiscalização dos vereadores no processo de votação de leis orçamentárias, em favor de interesses de coalizões entre os poderes executivo e legislativo.

Palavras-Chave: Poder Legislativo, Poder Executivo, Orçamento Público, Município.

Abstract: This article examines the parliamentary performance of councilors from the City Council of the municipality of Israelândia, state of Goiás, in the last four terms (2009-2012; 2013-2016; 2017-2020 and 2021-2024), from the perspective of analyzing the legislative process budget and its interaction with the local executive power. The study attributes harm to the supervisory role of councilors in the preparation and approval of the municipal budget, highlighting the symbiotic relationship between municipal powers. This relationship is manifested in the stance of parliamentarians in relation to the analysis of budgetary instruments throughout the period analyzed. The research uses public documents available from the Israelândia City Council and interviews with councilors as methodological sources. With a descriptive character, the research concludes that there is a movement of purposeful renunciation of the duty to supervise councilors in the process of voting on budget laws, in favor of the interests of coalitions between the executive and legislative powers.

Keywords: Legislative Branch, Executive Branch, Public Budget, Municipality.

1 INTRODUÇÃO

Diante dos avanços nas dinâmicas estabelecidas por novas formas de gestão e trato com a máquina pública, revela-se grande interesse da sociedade em acompanhar a atuação de seus políticos eleitos, tendo como mola propulsora a

influência do conceito de controle popular. Esse conceito, decorrente do princípio constitucional da indisponibilidade do interesse público, mune os administrados com ferramentas para atuarem direta ou indiretamente, atestando a regularidade e legitimidade das atividades dos agentes políticos, conforme Alexandrino e Paulo (2017). Nessa esteira, cumpre reforçar, além do controle dos negócios públicos ordinários, o papel do orçamento e das finanças públicas e suas devidas aplicações por parte da administração pública, no envolvimento na elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Diante disso, como forma de expressar a transparência e o espírito público por parte dos agentes políticos, principalmente os parlamentares municipais, revela-se certa preocupação com o expressivo desinteresse e a demonstração de renúncia ao dever legal de analisar com acuidade os instrumentos orçamentários. Segundo Sanches (1995) e Pereira e Mueller (2002), isso reforça a ideia de que o legislativo em nível federal é o que mais se aproxima do pretendido.

A participação parlamentar municipal sinaliza, em muitos momentos, requintes de timidez, a depender dos conhecimentos técnicos exigidos para o encargo dos instrumentos de planejamento. A ausência de tais informações podem influir de forma inesperada em seus julgamentos. Outro fator latente está nas fortes movimentações políticas em âmbito local, influenciando no estabelecimento de blocos de apoio ao prefeito municipal, envolvendo o papel do vereador na dependência do acerto com os projetos de governo do chefe do executivo e aos interesses mútuos que a relação de coalizão trará aos atores políticos.

Diante da necessária promoção e produção de debates em torno dos instrumentos de planejamento público, que envolvem trazer para o centro a população, revela-se um grande afastamento dos cidadãos sobre tais assuntos. Os recintos das comissões de orçamento e finanças municipais (COF) das câmaras municipais encontram-se esvaziados, extraindo um entendimento contrário ao que de fato é determinado como orçamento participativo; ambiente propício para a tramitação simbólica ou meramente cerimonial de projetos de lei orçamentária que não vão de encontro com o interesse público e prejudicam o controle social, de acordo com Silva e Azevedo (2022).

Diante desse quadro, os fatos sugerem que a atuação do vereador no que se refere às discussões de projetos de lei orçamentária e execução está sendo diminuída, pois as proposições encaminhadas pelo poder executivo contêm trechos que tornam a fiscalização do poder legislativo prejudicada, tanto antes na apreciação/discussão e votação, como na execução da peça orçamentária. Isso coloca o executivo em posição muito confortável e com margem discricionária cada vez mais elástica, em face de uma atitude passiva do legislador municipal.

Sugere-se, diante do exposto, como questão a ser respondida: De que maneiras a busca dos vereadores por reafirmação política frente aos seus eleitores e ao prefeito influencia a rigorosidade com que exercem sua atribuição de fiscalização orçamentária, e quais são as principais consequências dessa atuação no processo legislativo orçamentário para a população?

Como forma de subsidiar a pesquisa, a Câmara Municipal do município de Israelândia, Estado de Goiás, foi escolhida. Contando com 09 cadeiras no legislativo e com uma população estimada em 2.560 habitantes (IBGE, 2022), é tida como uma cidade de pequeno porte, mas que, por conta de determinadas peculiaridades, se assemelha às variabilidades políticas de municípios vizinhos maiores.

O trabalho ora apresentado possui como objetivo geral analisar o papel do poder legislativo do município de Israelândia, por meio de seus vereadores, no

exercício de sua missão constitucional na fiscalização do processo do orçamento municipal em atendimento às coalizões políticas.

Especificamente, este trabalho pretende: (i) relacionar o papel dos atores políticos que atuaram no processo de elaboração e aprovação das peças orçamentárias do município de Israelândia entre os anos de 2009-2024; (ii) apurar as nuances em torno da construção das coalizões de governo municipal e movimentos de cooptação de políticos locais; (iii) demonstrar o exercício do controle externo pelos tribunais de contas como linha de defesa da harmonia orçamentária municipal. Além da evidente relevância desta pesquisa em subsidiar elementos que favoreçam aprofundamentos nas interações municipais e seus políticos em matéria orçamentária, somada à diminuta presença de outros estudos sobre o tema, busca-se o fomento ao controle social, o incentivo a mecanismos aos órgãos de controle institucionais internos e externos (Controladorias Internas e Tribunais de Contas), trazendo orientações a outros órgãos legislativos municipais para que possam fortalecer seus procedimentos internos e seus regimentos, reforçando os deveres legais de seus membros vereadores, a transparência pública e a *accountability*.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Orçamento Público Municipal

Diante dos preceitos legais entabulados na Carta Constitucional (CF/88) e demais normas infraconstitucionais, estabelecendo o caráter descentralizador que os municípios ostentam, refletindo e administrando os anseios e interesses de suas populações locais, dentro de suas peculiaridades; ocorre que mesmo investido de poderes administrativos necessários e consagrados, o ente municipal em grande monta, pena na tentativa de ofertar serviços públicos de qualidade aos seus munícipes, detendo de poucos recursos pela soma de demandas em que se depara, podendo resultar em déficits orçamentários e desequilíbrios de despesas, conforme Mendes (2016).

O caráter de previsibilidade do orçamento público importa no estabelecimento de objetivos e compromissos claros que viabilizem o controle dos gastos com a máquina pública, afastando despesas que não sejam planejadas, em sintonia com Silva, Carvalho, Medeiros (2009).

Forte mazela que afeta drasticamente o dimensionamento de despesas e receitas em âmbito municipal, além da má distribuição de recursos públicos por parte das outras esferas de governo (repasses vinculados – constitucionais), recai na ausência de planejamento na aplicação dos dinheiros públicos e na superestimação das receitas e subestimação de despesas, promovendo desacordo e dissintonia com a lei orçamentária em execução, segundo Silva, Araújo, Miranda, Castro (2019).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), um forte braço de apoio criado para se manter a saúde das fianças públicas e orçamentárias em ordem, enfatiza premente o perfil esperado do gestor municipal ao aplicar os recursos, equalizando as receitas e despesas, partindo do pressuposto de ações conscientes e planejadas, resultando em um maior aproveitamento e atingimento do interesse público, (KANAYAMA, 2009).

2.1.1 Atores no Processo Legislativo Orçamentário Municipal

A elaboração do orçamento público no Brasil tem seu início pelo Poder Executivo, que após fazer constar todas suas previsões de receitas e gastos, o remete para o Poder Legislativo que tem o condão de propor modificações (emendas), abrir discussões e aprová-lo (STAPENHURST, 2008), além da possibilidade em caso de veto por parte do prefeito, a devolução para o plenário da câmara municipal e a derrubada dos trechos vetados caso conveniente.

No momento de apreciação do projeto orçamentário o vereador poderá propor alterações no texto dentro dos limites legais, conforme preconização principalmente na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº101/2000); Lei de Normas do Direito Financeiro (Lei nº4.320/1964) e demais restrições contidas na Constituição Federal, mas que de forma intencional poderá incluir no texto quesitos que insuflam a opinião pública e que venham a atingir determinado nicho eleitoral, cacifando-se (Azevedo, 2016 apud Pereira e Rocha, 2022). Revelando-se terreno fértil para o desenvolvimento da agenda política do poder executivo frente ao legislativo, com votações esmagadoramente positivas ao governo, podendo tal apoio maciço ser resultante da diminuta experiência ou ausência de apoio técnico à vereança, conforme Posner e Park (2007).

A preservação da coalizão política dependerá de atuações recíprocas, onde que o poder executivo além de trazer condições favoráveis aos legisladores de sua base, ostentando a maioria do apoio, terá espaço suficiente e o ambiente apropriado para influenciar de forma determinante a comissão permanente (COF), que possua atribuição de emitir parecer sobre os projetos orçamentários e emendas que venham a ser propostas. Ao passo em que a base governista atenda aos anseios da coalizão, poderá blindar o projeto ao ponto de afastar tentativas de inserções de emendas que venham subverter a proposta original, podendo impor derrotas significativas aos adversários, conforme Sartorelli e Pires (2012).

No mesmo intento surgisse a figura do Presidente da Câmara na qual possui o poder de pauta, coordenando toda a apresentação de projetos de lei e articulação com os demais vereadores e comissões, principalmente a COF, consoante Pereira e Mueller (2002). Roeder (2018) enfatiza o papel do Presidente da Câmara como responsável por pautar para votação os expedientes orçamentários oriundos da comissão de orçamento e finanças. Sendo possível também por meio de suas prerrogativas, caso julgar necessário, produzir a diminuição da atuação da comissão de orçamento, impondo: (i) restrições de recursos técnicos, materiais, humanos e financeiros; (ii) controle rígido da pauta sobre projetos que entrarão em votação; (iii) exercer influência na escolha dos membros da comissão de orçamento favorecendo sua agenda e a coalizão na qual compõe, segundo Domingos e Aquino (2019).

Atuando sobre essas duas grandes frentes – influência direta sobre a comissão de orçamento e finanças e acordo firmado com o Presidente do legislativo, o executivo municipal ostentará o poder de agenda que viabilizará quais quer propostas que sejam de seu interesse, repelindo e contornando dificuldades que possam surgir (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009).

2.2 Coalizão de Governo Municipal

Mesmo o Brasil adotando o sistema de governo presidencialista, não acaba por afastar o reconhecimento de tratativas necessárias à preservação da governabilidade e estabilidade institucional entre o executivo e o legislativo no que tange a apreciação e aprovação de instrumentos de planejamento, como por exemplo o orçamento público, pois se a coalizão construída deter a maioria dos

membros da câmara municipal, a motivação em retardar o executivo diminui, conforme Santiso (2005). Com o uso de estratégias calculadas, acaba por influir em direcionamento ao legislativo para capitanear a agenda do executivo positivamente (PEREIRA e MUELLER, 2002; LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998; COUTO e ABRÚCIO, 1995), mesmo existindo o conceito constitucional de separação e independência dos poderes, estabelecido no art. 02º da CRFB/1988.

Como maneira de viabilizar e reafirmar a atuação como vereador frente aos seus eleitores, tornar-se quase que “irresistível” a aproximação com o executivo, no sentido de se retirar do papel algum projeto de sua autoria, comungando tanto o prefeito como os vereadores que aderem a coalizão, do prestígio político e aceitação popular com vistas à reeleição, em sintonia com Baião e Couto (2017). Podendo também o poder executivo dispor das ofertas de cargos comissionados e secretarias municipais como fonte de barganha para solidificar apoio no legislativo, diante do lecionado por Pereira e Melo (2012).

Pode-se considerar também que os legisladores municipais se permitem renunciarem a determinadas prerrogativas ou mesmo evitá-las, apequenando sua atuação política independente, frente ao poder executivo, como forma de angariar apoio popular por conseguir respaldo em suas solicitações ao governo e de quebra favorecendo seu *status quo*, asseverado por Cunow et al. (2012) e Pereira & Mueller (2002).

Os muitos interesses que venham a se somarem com as coalisões demonstram que quanto mais diversificado for o grupo de base do prefeito, maior será o esforço em sua manutenção, pois cada ente poderá tentar superestimar seu apoio (PEREIRA e ROCHA, 2022) e por conseguinte tornar as ofertas de liberação de emendas parlamentares, cargos comissionados ou indicações diversas, cada vez mais penosas ao governo municipal (ROEDER, 2018), trazendo reflexos diretos ao orçamento municipal, na sua aprovação e execução.

2.2.1 Cooptação política nos municípios

Diante dos desafios impostos aos grupos políticos, revela-se uma significativa mutação entabulada pela transformação do presidencialismo de coalizão para um tipo novo de presidencialismo por cooptação – estabelecendo um forte ajuste político entre os atores que visa uma nova maneira de exercer o compartilhamento de poder entre o executivo e legislativo (CARDOSO, OLIVEIRA e FAUSTO, 2018). O novo modelo sugerido pelos autores reforça a ideia de que além da necessidade da construção de base de apoio ao governo, é plenamente vital sua ampliação, e mais do que nunca sua consolidação hegemônica. Outro detalhe digno de atenção está em algumas ferramentas comumente utilizadas pelo governo neste modelo de presidencialismo, que envolve deste o contingenciamento de despesas à isenções fiscais, emendas parlamentares e incentivos concedidos de forma discricionária, pressionando os parlamentares a negociarem a liberação de recursos e manutenções de benefícios tributários, tendo como contrapartida apoio político, tornando a atuação do vereador por vezes atrelada a determinados penduricalhos, envolvendo diretamente ao progressivo atendimento à agenda do poder executivo local.

Segundo a descrição de Pessôa (2015), no sistema de presidencialismo de cooptação, o governo opta por diminuir a presença dos partidos de apoio dentro da estrutura administrativa interna, demandando na concentração de poder, e passa a considerar pela destinação desenfreada de recursos por meio de emendas

parlamentares para compensar a negociação de apoio. Essa nova postura sugere crescente ascensão de emendas vinculadas - de execução obrigatória nos projetos de lei orçamentário.

Um fator determinante na construção dos aspectos que rondam as coalizões de governo e o respectivo contraste com o presidencialismo de coalisão, está na fragmentariedade partidária, onde que a existência de múltiplos partidos acaba por depreender consideráveis somas de energia nas negociações entre o governo e o legislativo, segundo Pessoa (2015). Nessa esteira cabe destacar:

Essa grande diversidade impossibilita a coordenação e o estabelecimento de um acordo entre o representante da coalizão e o presidente. A grande heterogeneidade ideológica das coalizões faz com que a opção dos seus governos seja compartilhar menos a administração e gerir a política 'no varejo' — negociando de forma descentralizada. (FABRES, 2023, p.59)

2.3 Controle Externo: Câmara Municipal e Tribunal de Contas

A Carta Magna constitucional traz a literalidade estabelecida quanto a conduta do legislador revestido pelo poder de fiscalização em caráter municipal, afirmado pelo art. 31.

Além da previsão em nível federal, volvam-se a previsão contida na Constituição do Estado de Goiás, que de maneira clara e forçosa enfatizou os deveres funcionais do vereador nos municípios do referido estado, se tratando de matéria de ordem financeira e principalmente orçamentária:

Art. 69. À Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, ressalvadas as especificadas no art. 70, cabe dispor sobre todas as matérias da competência municipal, e especialmente sobre:

I - tributos municipais, seu lançamento e arrecadação e normatização da receita não tributária;

II - empréstimos e operações de crédito;

III - diretrizes orçamentárias, plano plurianual, orçamentos anuais, abertura de créditos suplementares e especiais;

IV - subvenções ou auxílios a serem concedidos pelo Município e qualquer outra forma de transferência, sendo obrigatória a prestação de contas nos termos desta Constituição;

V - criação dos órgãos permanentes necessários à execução dos serviços públicos locais, inclusive autarquias e fundações e constituição de empresas públicas e sociedades de economia mista;

VI regime jurídico dos servidores públicos municipais, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicos, estabilidade e aposentadoria e fixação e alteração de remuneração ou subsídio;

VII - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos da competência municipal, respeitadas as normas desta e da Constituição da República;

VIII - normas gerais de ordenação urbanística e regulamentos sobre ocupação e uso do espaço urbano, parcelamento do solo e edificações;

IX - concessão e cassação de licença para abertura, localização, funcionamento e inspeção de estabelecimentos comerciais, industriais, prestacionais ou similares;

X - exploração dos serviços municipais de transporte coletivo de passageiros e critérios para fixação de tarifas a serem cobradas;

XI - critérios para permissão dos serviços de táxi e fixação de suas tarifas;

XII - autorização para aquisição de bens imóveis, salvo quando houver dotação orçamentária para esse fim destinada ou nos casos de doação sem encargos;

XIII - cessão ou permissão de uso de bens municipais e autorização para que os mesmos sejam gravados com ônus reais;

XIV - Plano Diretor, obrigatório para Municípios com mais de vinte mil habitantes e facultativo para os demais, e modificações que nele possam ou devam ser introduzidas;

XV - feriados municipais, nos termos da legislação federal;

~~XVI - regras de trânsito e multas aplicáveis ao caso, regulando sua arrecadação;~~ - Revogado pela Emenda Constitucional no 46, de 9-9-2010, D.O. de 7-12-2010, art. 5º, XI.

XVII - alienação de bens da administração direta, indireta e fundacional, vedada esta, em qualquer hipótese, nos últimos três meses do mandato do Prefeito.

XVIII - fixação, mediante lei de sua iniciativa, dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, com observância do disposto no incisos V do art. 29 da Constituição da República e no art. 68 desta Constituição. (GOIÁS, 1989). Grifo nosso.

Aplicando-se o princípio da simetria constitucional, assevera que a Constituição Federal estabelece regras vinculadas à conduta de membros do Congresso Nacional, mas que similarmente deverão ser estendidas aos vereadores, conforme configurado no art. 30 do texto, afirmando também o seu papel fiscalizatório-financeiro, contábil e orçamentário estabelecido no art. 70.

Quanto o exercício do controle externo, diante de previsões entabuladas no corpo constitucional, vislumbra-se uma atuação mista exercida tanto pelas câmaras municipais quanto pelos tribunais de contas (estaduais e municipais) ou tribunais de contas dos municípios (exclusivamente municipais). Onde o papel deste segundo, possui natureza de apoio técnico aos deveres dos legisladores municipais, principalmente sobre aspectos financeiros e orçamentários, diurnamente correlacionados com as comissões de orçamento e finanças municipais, onde enfatiza em seu art. 31. Não obstante a presença de tal previsão na Constituição Federal, percebe-se previsão semelhante na Constituição do Estado de Goiás, que rege também o município de Israelândia:

Art. 70. Compete privativamente à Câmara Municipal:

I - receber o compromisso dos Vereadores, do Prefeito e do Vice-Prefeito e dar-lhes posse;

II - dispor sobre sua organização, funcionamento e polícia, respeitadas esta, a Constituição da República e a Lei Orgânica respectiva, criação e provimento dos cargos e funções de sua estrutura organizacional, respeitadas as regras concernentes a remuneração ou subsídio e limites de dispêndios com pessoal, expressas no art. 37, incisos X e XI, e art. 169 da Constituição da República; - Redação dada pela Emenda Constitucional no 46, de 9-9-2010, D.O. de 7-12-2010.

III - eleger sua Mesa e constituir suas comissões, nestas assegurando, tanto quanto possível, a representação dos partidos políticos que participem da Câmara;

IV - fixar, com observância do disposto nos incisos V e VI do art. 29 da Constituição da República e § 7º do art. 68 desta Constituição, o subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores, bem como a verba de representação do Presidente da Câmara Municipal;

- Redação dada pela Emenda Constitucional no 46, de 9-9-2010, D.O. de 7-12-2010.

V - conceder licenças:

- a) ao Prefeito e ao Vice-Prefeito, para se afastarem temporariamente dos respectivos cargos;
- b) aos Vereadores, nos casos permitidos;
- c) ao Prefeito, para se ausentar do Município por tempo superior a quinze dias.

VI - solicitar do Prefeito ou do Secretário Municipal informações sobre assuntos administrativos, sobre fatos sujeitos a sua fiscalização ou sobre fatos relacionados com matéria legislativa em tramitação, devendo essas informações serem apresentadas dentro de no máximo quinze dias úteis;

VII - exercer, com o auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios, o controle externo das contas do Município, observados os termos desta e da Constituição da República; - Redação dada pela Emenda Constitucional no 36, de 22-6-4, D.O. de 7-7-2004.

VII - exercer, com o auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios, o controle externo das contas mensais e anuais do Município, observados os termos desta e da Constituição da República; - Redação original

VIII - requerer a intervenção estadual no Município, nos casos previstos no art. 61; - Redação dada pela Emenda Constitucional no 46, de 9-9-2010, D.O. de 7-12-2010.

IX - requisitar o numerário destinado a suas despesas. (GOIÁS, 1989). Grifo nosso.

Imperioso mencionar que a figura de ambos os órgãos se revela grande ferramenta de fiscalização e transparência pública, como também o fomento à aplicação de novas técnicas de gestão e aplicação dos recursos públicos, assumindo o dever de proporcionar estabilidade econômica e credibilidade frente à sociedade, conforme prelecionado:

“[...] o objetivo fiscal de redução dos gastos do governo (para garantir sua credibilidade perante os mercados financeiros) associou-se a promessas de mais eficiência no uso dos recursos públicos e de mais qualidade dos serviços prestados à população, a novas práticas de transparência e maior responsabilização dos governos.” (LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009).

Diante de um cenário no qual a câmara não promova um exame amadurecido e disciplinado das propostas de leis orçamentárias, demonstrando superficial formalidade, com ausente compromisso com os ditames regimentais-legais, reforça-se a ideia de que o projeto de lei orçamentária passa a ser considerado dentro do processo legislativo como um mero protocolo a ser seguido, descompromissado com a confiança depositada pela sociedade na administração pública, segundo Rezende e Cunha (2014)

A atuação diligente do vereador e membros da comissão de orçamento e finanças poderia garantir uma pré-análise no sentido de resguardar os interesses financeiros-orçamentários municipais, pois diante de diversos disparos de alertas e recomendações encaminhadas pelo Tribunal de Contas, haveria certo dimensionamento da regularidade das contas o prefeito, podendo considerar como um preludio de como se acharão as contas anuais do gestor do executivo municipal, conforme Verbruggen, Christiaens e Milis (2010).

Diante do aprimoramento do trabalho de controle externo dos Tribunais de Contas, principalmente da corte de contas dos municípios do estado de Goiás (TCM/GO), a instituição tem elevado à rigor suas recomendações, principalmente no exame e emissão de parecer sobre as contas dos prefeitos municipais, vinculando

tais análises a aplicação e previsões contidas nas leis orçamentárias. Em situação clara e inovadora, o TCM/GO ao se debruçar no estudo das contas anuais de governo – competência 2021 - da atual prefeita do município de Israelândia-Goiás, emitiu Acórdão nº00491/2023 – Tribunal Pleno – Processo nº04923/2022, realizando sérias observações quanto o limite exacerbado previamente autorizado pelo poder legislativo da localidade na lei orçamentária municipal Lei nº1.122/20 (ISRAELÂNDIA (GO), 2020), para abertura de créditos suplementares. Senão Vejamos: *“A autorização em limite expressivo enfraquece o debate político, pois retira do Poder Legislativo a oportunidade de examinar e discutir previamente a aplicação dos recursos do Município.”* (TCM/GO, 2022, on-line).

Os créditos de caráter suplementar são destinados ao reforço de dotações orçamentárias que já existam, consubstanciados na forma do art. 41, inciso I da Lei nº4.320/64 (BRASIL, 1964), podendo ser disciplinados dentro do próprio projeto de lei orçamentária. A autorização legislativa que reforçará a dotação será aberta via instrumento de decreto assinado emanado pelo poder executivo, conforme previsão estabelecida no art. 43 da Lei nº4.320/64 (BRASIL, 1964), tendo então o prefeito a discricionariedade em suplementar valores orçamentários antecipadamente autorizados pelos legisladores na própria lei de orçamento, conforme art. 7º §3º da Lei nº4.320/64 (BRASIL, 1964).

O Tribunal de Contas dentro do seu perfil didático enfatizou não ser uma ilegalidade a existência de previsões tão acentuadas que poderão dilatar significativamente o orçamento do município, desde que obedeça aos limites legais impostos pela Lei nº4.320/64 (BRASIL, 1964) e pela Constituição Federal em seu art. 165 §8º (BRASIL, 1988), mas recomendou ao Prefeito Municipal que no momento da elaboração da peça orçamentária e sua execução, retrate de forma mais realista as especificidades do município, com intuito de evitar distorções oriundas de aberturas de créditos suplementares que venham a afetar os objetivos da localidade (TCM/GO, 2022, on-line).

A corte de contas em seu mencionado processo, trouxe à luz certos dados quanto aos saldos anteriormente autorizado em lei para abertura de créditos suplementares no exercício de 2021 no município de Israelândia-Go. Os dados informam que para o ano de 2021 foram previstos na lei municipal nº1.122/20 como receitas/despesas o valor de R\$ 28.478.108,41 – prevendo também o percentual de 70% sobre o orçamento para abertura de créditos de natureza suplementar, correspondendo ao montante de R\$ 19.934.675,89 (ISRAELÂNDIA (GO), 2020). Desse último valor, verifica-se que ocorreram no ano de 2021 conforme relatório do Tribunal de Contas, a abertura de créditos suplementares no aporte de R\$ 6.464.124,03 (TCM/GO, 2022, on-line).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Instrumentos de Coleta de Dados

Com intuito de se alcançar os objetivos propostos neste trabalho, utilizou-se de pesquisa qualitativa como arcabouço para utilização dos dados coletados e os comportamentos apresentados, com mensuração por análise de conteúdo e entrevistas.

Os objetivos tiveram com base a pesquisa descritiva, na qual se justifica em trazer à luz o fenômeno estudado e sua natureza.

No que se refere aos procedimentos, o trabalho partiu da utilização de pesquisa documental, revisitando a literatura trazida, combinada com o acervo que envolve o levantado junto a Câmara Municipal de Israelândia-Goiás entre os mandatos 2009-2012; 2013-2016; 2017-2020 e 2021-2024, lastreado por meio de documentos públicos, dentre eles listam-se atas das sessões, normas, legislações, pareceres, entre outros. Formando análise do processo legislativo sobre matérias orçamentárias e seus desdobramentos.

3.1.1 Atas das Sessões Legislativas e Regimento Interno

A coleta de dados se estabeleceu na consulta *in loco* dos documentos produzidos nos últimos tempos pela Câmara de Israelândia. Foram examinados livros de atas escritos manualmente no passado, correspondentes ao período citado, onde optou-se por identificar as sessões legislativas que abordaram matérias relacionadas à LOA. Diga-se de passagem, a lei de orçamento é apreciada e votada em determinado momento e após sancionada entrará em vigor no ano seguinte.

Outra fonte de informação extraída do acervo do órgão público, está na Resolução nº073/1991 - Regimento Interno. Documento que subsidiou o processo legislativo daquela Casa de Leis por muitos anos.

A proposta apresentada onde demonstrou a escolha da Câmara Municipal do município de Israelândia, se justifica pela grande diversidade e dinâmica política ali encontrada, além de ser uma cidade muito bem localizada geograficamente, podendo as suas nuances políticas internas trazerem reflexos nos municípios mais próximos, na região.

3.1.2 Entrevistas

A construção da pesquisa fundamentou-se também na realização de entrevistas gravadas com antigos e atuais parlamentares convidados, consistindo na apresentação de um roteiro composto por 22 (vinte e duas) questões relacionadas com a temática tratada, recebendo à adesão de 03 (três) vereadores – 02 (dois) deles de primeiro mandato e 01 (um) em seu segundo mandato, com idade média de 47 (quarenta e sete anos). Dois deles estão filiados ao partido União Brasil e o último está filiado ao partido MDB (Movimento Democrático Brasileiro). As entrevistas tiveram um tempo médio de duração em torno de 18,28 (dezoito minutos e vinte e oito segundos).

3.2 Análise dos Dados

Concluída a coleta dos dados tanto por meio dos documentos quanto pelas entrevistas, mostrou-se a necessidade da construção de tabelas (*Tabelas 1, 2, 3 e 4*) que favorecessem a plena interpretação dos materiais. Relacionou-se o número do projeto de lei (LOA), seu ano de elaboração e sua competência seguinte, como também a data de apresentação em plenário; turnos de votação, placar de votação e a presença de pareceres por parte da COF. Informações essas vinculadas as respectivas atas numeradas. As entrevistas buscaram trazer aspectos subjetivos da interpretação dos parlamentares em face das dificuldades encontradas em seus mandatos e suas posturas diante da soma de adversidade relatadas.

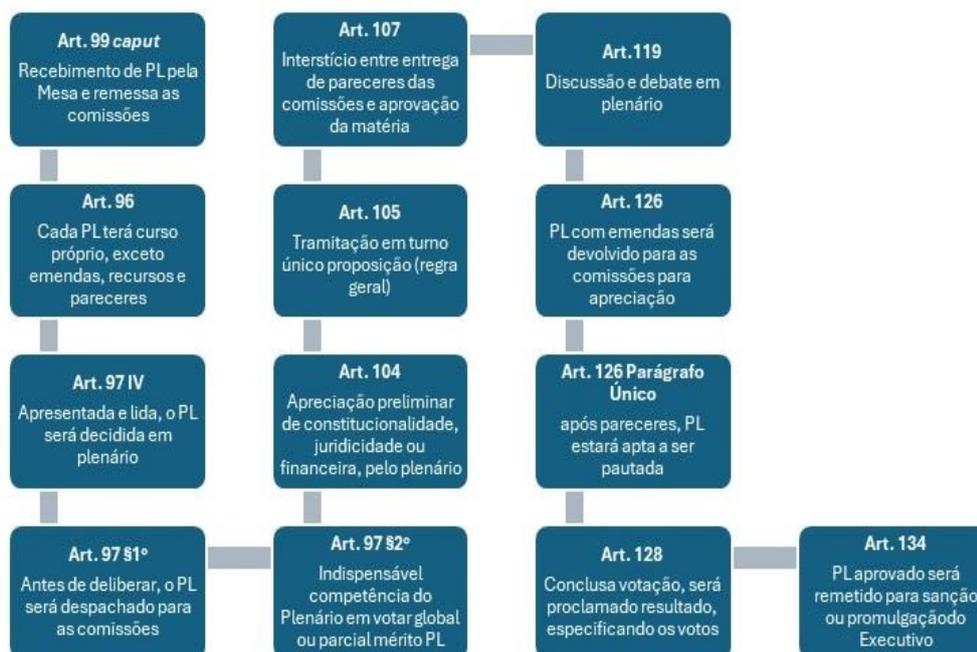
Diante do papel preponderante da Resolução nº073/1991 – Regimento Interno, construiu-se fluxograma (*Fluxograma 01*), como forma de evidenciar o

processo de tramitação de projetos de lei na respectiva Câmara Municipal, amarrando os quesitos levantados pela pertinência da pesquisa, junto as atas e as entrevistas elaboradas.

4 RESULTADOS

4.1 Processo Legislativo e panorama das apreciações nas legislaturas 2009 a 2024

Fluxograma 01 – Processo Legislativo Resolução nº073/1991



Fonte: Elaboração própria

O processo de tramitação dos projetos na Câmara Municipal de Israelândia, ora sobre a égide da Resolução nº073/1991 não demonstra um procedimento coeso e eficiente, pois conforme as atas das sessões levantadas, os projetos orçamentários não seguiam um mesmo tipo de rito todos os anos. Em determinados momentos o projeto orçamentário pautado já havia sido despacho para as comissões sem a sua devida e cerimonial apresentação em plenário, conforme determinado pelo art. 99 *caput*, art. 97§1º, art. 104 e art.126 Parágrafo Único. Em outros momentos não era respeitado o art. 107, que trata o interstício de distribuição dos pareceres até sua aprovação em plenário:

Art. 107 – Excetuada a matéria em regime de urgência, é de duas sessões o interstício entre a distribuição dos pareceres das Comissões e aprovação da matéria, sem emendas, e o início do turno seguinte. (ISRAELÂNDIA, 1991)

Outra questão que cabe trazer, está na aparente necessidade de avocar o princípio da primazia do interesse público como forma de justificar o excesso de

celeridade em torno dos projetos de lei de outras naturezas, conforme informado nas atas.

Tabela 1 – Legislatura 2009-2012

ATAS	PROJETOS DE LEI	EXERCÍCIO FINANCEIRO	DATA APRESENTAÇÃO	TORNOS/VOTAÇÕES	PLACAR VOTAÇÃO	EMENDAS	PARECER COF
ATA Nº045/2009	PL949/2009	2010	01/12/2009	01º Votação em 01/12/2009	Aprovado por unanimidade	Nenhuma emenda	Ausente
ATA Nº046/2009				02º Votação em 02/12/2009	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº047/2009				03º Votação em 03/12/2009	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº090/2010	PL963/2010	2011	08/09/2010	Não votado 08/09/2010	Não votado	Nenhuma emenda	Ausente
ATA Nº014/2010				01º Votação em 03/12/2010	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº015/2010				02º Votação em 06/12/2010	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº116/2010				03º Votação em 07/12/2010	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº156/2011	PL984/2011	2012	03/10/2011	Não votado 03/10/2011	Não votado	Nenhuma emenda	Parecer 007/2011
ATA Nº170/2011				01º Votação em 08/12/2011	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº171/2011				02º Votação em 09/12/2011	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº172/2011				03º Votação em 12/12/2011	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº218/2012	PL1006/2012	2013	15/10/2012	Não votado 15/10/2012	Não votado	Nenhuma emenda	Parecer 003/2012
ATA Nº223/2012				01º Votação em 05/11/2012	Aprovado por maioria		
ATA Nº224/2012				02º Votação em 06/11/2012	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº225/2012				03º Votação em 07/11/2012	Aprovado por unanimidade		

Fonte: Elaboração própria

Tabela 2 – Legislatura 2013-2016

ATAS	PROJETOS DE LEI	EXERCÍCIO FINANCEIRO	DATA APRESENTAÇÃO	TORNOS/VOTAÇÕES	PLACAR VOTAÇÃO	EMENDAS	PARECER COF
ATA Nº035/2013	PL009/2013	2014	03/09/2013	Não votado 03/09/2013	Não votado	Nenhuma emenda	Parecer 002 e 003/2013
ATA Nº045/2013				01º Votação em 04/11/2013	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº046/2013				02º Votação em 05/11/2013	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº047/2013				03º Votação em 06/11/2013	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº090/2014	PL026/2014	2015	03/09/2014	Não votado 03/09/2014	Não votado	Nenhuma emenda	Parecer 002,003 e 004/2014
ATA Nº103/2014				01º Votação em 03/11/2014	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº104/2014				02º Votação em 04/11/2014	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº105/2014				03º Votação em 05/11/2014	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº159/2015	PL035/2015	2016	03/11/2015	01º Votação em 03/11/2015	Aprovado por unanimidade	Nenhuma emenda	Parecer Verbal
ATA Nº160/2015				02º Votação em 04/11/2015	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº161/2015				03º Votação em 05/11/2015	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº220/2016	PL051/2016	2017	07/11/2016	01º Votação em 07/11/2016	Aprovado por unanimidade	Nenhuma emenda	Parecer 003 e 004/2016
ATA Nº221/2016				02º Votação em 08/11/2016	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº222/2016				03º Votação em 09/11/2016	Aprovado por unanimidade		

Fonte: Elaboração própria

Tabela 3 – Legislatura 2017-2020

ATAS	PROJETOS DE LEI	EXERCÍCIO FINANCEIRO	DATA APRESENTAÇÃO	TORNOS/VOTAÇÕES	PLACAR VOTAÇÃO	EMENDAS	PARECER COF
ATA Nº259/2017	PL009/2017	2018	13/07/2017	Não votado em 13/07/2017	Não votado	Nenhuma emenda	Parecer sem número
ATA Nº264/2017				Votação Única em 07/11/2017	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº293/2018	PL006/2018	2019	01/10/2018	Não votado 01/10/2018	Não votado	Nenhuma emenda	Parecer sem número
ATA Nº297/2018				Votação Única em 05/11/2018	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº326/2019	PL013/2019	2020	04/09/2019	Não votado em 04/09/2019	Não votado	Nenhuma emenda	Parecer sem número
ATA Nº333/2019				Votação Única em 25/11/2019	Aprovado por unanimidade		
ATA Nº353/2020	PL013/2020	2021	21/09/2020	Não votado em 21/09/2020	Não votado	Nenhuma emenda	Parecer sem número
ATA Nº359/2020				Votação Única em 03/11/2020	Aprovado por unanimidade		

Fonte: Elaboração própria

Tabela 4 – Legislatura 2021-2024

ATAS	PROJETOS DE LEI	EXERCÍCIO FINANCEIRO	DATA APRESENTAÇÃO	TORNOS/VOTAÇÕES	PLACAR VOTAÇÃO	EMENDAS	PARECER COF
ATA Nº030/2021	PL017/2021	2022	26/11/2021	Não votado em 26/11/2021	Não votado	Nenhuma emenda	Parecer sem número
ATA Nº031/2021				Votação Única em 01/12/2021	Aprovado por maioria		
ATA Nº061/2022	PL042/2022	2023	08/11/2022	Não votado em 08/11/2022	Não votado	Nenhuma emenda	Parecer sem número
ATA Nº065/2022				Votação Única em 07/12/2022	Aprovado por maioria		
ATA Nº086/2023	PL066/2023	2024	05/09/2023	Não votado em 05/09/2023	Não votado	Nenhuma emenda	Parecer sem número
ATA Nº087/2023				Votação Única em 25/09/2023	Aprovado por unanimidade		
Indisponível	Indisponível	2025	Indisponível	Indisponível	Indisponível	Indisponível	Indisponível

Fonte: Elaboração própria

As comissões encarregadas de examinarem os instrumentos orçamentários, tendo como imperativo a fiel obediência ao princípio da transparência e o fomento a harmonia fiscal, possuem perfil de consulta, favorecendo a posição política do demais vereadores frente ao projeto no decorrer do processo legislativo (BASTOS, 1978; ROCHA e BARBOSA, 2008). O papel exercido pela comissão de orçamento diante do regimento interno existente em cada câmara municipal, motivados por interesse políticos, pode partir desde uma breve passagem sem intemperes de um projeto de orçamento, até intensos debates e discursos no plenário, invocando toda a soma de prerrogativas para levantar questões sobre a proposta e seus impactos nas finanças locais (DOMINGOS e AQUINO, 2019).

No que tange a necessária atenção empregada em se analisar as presentes informações levantadas pelas tabelas anteriormente, um fato atestado em todos os períodos apontados, está no quase unânime apoio em que as várias formações de vereadores no decorrer de suas legislaturas apoiaram sem resistência os projetos de lei que trataram diretamente do orçamento do município de Israelândia. Onde que de forma completamente harmônica e consistente, em todos os períodos apontados, exceto em três situações distintas: (i) PL1006/2012 – 1º votação; (ii) PL017/2021 – Votação Única; (iii) PL042/2022 – Votação Única; os parlamentares municipais aprovaram sem ressalvas os respectivos textos.

Cumprir estabelecer que diante da continuidade da análise, resta verificado que em todo o período compreendido pela pesquisa, não se observou em nenhum momento a edição de qualquer emenda aos projetos orçamentários, o que de pronto pode sugerir certo desinteresse por parte do legislador, demonstrando ter acolhido os textos originais, e por motivos desconhecidos não se dispuseram a colocar em prática suas prerrogativas.

Fato latente refere a pesquisa das atas das sessões e documentos pertinentes, é que não se conseguiu determinar em todos os períodos compreendidos a utilização de meios transparentes ou de exercício do controle social sobre a tramitação dos projetos orçamentários. Não evidenciou o fomento ou a participação popular por meio de requerimentos de acesso à informação, participação presencialmente nas sessões, realização de audiências públicas e debates.

Outra ocorrência de grande interesse da pesquisa, está no fato de que, conforme as tabelas apresentadas anteriormente, a existência de inúmeros projetos de lei orçamentária que no dia em que eles foram devidamente apresentados aos parlamentares já foram imediatamente votados e aprovados em primeiro turno e progressivamente nos demais dias. Pode-se perceber essa postura: Tabela 01 – PL949/2009 – Exercício 2010: Apresentação 01/12/2009 – Primeira Votação: 01/12/12/2009; Tabela 02 – PL035/2015 – Exercício 2016: Apresentação 03/11/2015 – Primeira Votação: 03/11/2015 (Observação:* a comissão de orçamento e finanças realizou parecer verbal sobre o projeto orçamentário recém apresentado); Tabela 02 – PL051/2016 – Exercício 2017: Apresentação 07/11/2016 – Primeira Votação: 07/11/2016.

Mais do que cristalino, nos dias que as propostas foram devidamente apresentadas e votadas imediatamente em primeiro turno, logo nos dias seguintes também foram aprovadas em votação de segundo e terceiro turno, obtendo em cada votação sua aprovação unânime. Demonstra-se despreziosamente o não atendimento aos requisitos regimentais, e mais do que nunca, a ausente promoção de debates, consultas públicas e audiências públicas que favoreçam a participação

popular. A celeridade encontrada não poderá ser vista como requisito de eficiência e gestão de procedimentos, mas como comprometimento político.

4.2 Percepções sobre o papel dos vereadores

No que pesa a realização das entrevistas, a proposta inicial era baseada na realização de questionário contendo 22 (vinte e duas) questões direcionadas a ex-vereadores e atuais, compreendendo os mandatos 2009-2012; 2013-2016; 2017-2020 e 2021-2024 pela Câmara Municipal do Município de Israelândia-Go. As questões buscavam coletar informações quanto a atuação parlamentar e a interação junto ao poder executivo, envolvendo as dificuldades do exercício do cargo, até a participação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO na atuação da vereança.

Diante do início das entrevistas foi percebido que muitos políticos mesmo sem mandato tiveram receio em responder ao questionário, o que incansavelmente foi buscando e obtendo recusas frequentes. As informações tendo como base às entrevistas foram impactadas sobre a alegação de que se aproximava do período eleitoral, totalizando em 03 (três) entrevistas com atuais vereadores. Sendo 02 (dois) deles com apenas 01 (um) mandato – mandato atual (VEREADOR 01 e VEREADOR 02) e o último em seu segundo (VEREADOR 03).

4.2.1 – Conhecimento técnico

4.2.1.1 – Questão 03: Por outro lado, enquanto vereador(a), quais foram as maiores dificuldades encontradas no decorrer de seu mandato, ligadas à sua atuação?

Segundo Domingos e Aquino (2019), os legisladores que compõem a comissão encarregada de analisar os instrumentos de planejamento, principalmente os projetos orçamentários, não contam com os conhecimentos necessários, inclusive técnicos para se debruçarem em suas análises. Assim sendo, os dados apontam: *“Primeiramente a experiência. Por ser o primeiro mandato, a gente vem adquirindo, dentro do mandato, a experiência. A falta da experiência dificulta muito.”* (VEREADOR 01). A falta de tais habilidades resulta em severas dificuldades apontadas pelos vereadores, ao serem questionados sobre quais os maiores desafios quanto da análise de projetos de lei:

Pode ser dificuldade também. Isso é igual a outra coisa que é muito relativa, depende muito do projeto que vem, **existem algumas coisas que eu não tenho, talvez, tanta habilidade dentro do projeto, mas não que eu deixo de analisar e deixo de correr atrás.** Procuro estudar o projeto, procuro pesquisar para poder tomar alguma decisão em cima dos projetos que são encaminhados aqui para essa casa. Então, assim, a dificuldade minha, algumas vezes, foi por não conhecer certo o assunto, que eu tenho que buscar mais sobre isso para poder formar a minha opinião. (VEREADOR 01). Grifo nosso.

Outra informação relevante relacionada as dificuldades de ordem técnica enfrentadas pelos parlamentares israelandenses é apontada por determinado vereador que compõe a atual Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara de Israelândia, onde ele relata:

A análise de projetos de lei, o maior desafio é o entendimento da LDO. **A LDO eu acho que a gente tem que entender mais, não é engessar o município**, baixando a margem dessa LDO, tão famosa LDO que eu sempre falei dela. É uma questão de entendimento mesmo, porque ela facilita a fiscalização, vai ser mais transparente para a população, para ela fiscalizar para onde está vindo o dinheiro e com uma margem tão alta assim o dinheiro vai flutuar e praticamente a fiscalização do vereador é ineficaz. (VEREADOR 02)

Diante da demonstrada dificuldade técnica, verifica-se o progressivo resultado negativo afirmado pelo Vereador 02. Onde que ele declara que a fiscalização financeira em torno da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentarias) resta prejudicada e beirando a ineficiência, por estar ausentes às estruturas que favoreçam a sua atuação parlamentar.

Nesse mesmo sentido, ao verificar os relatos de outro parlamentar entrevistado, ele sugere que ao tomar posse como vereador, percebeu que a Câmara Municipal conta um assessor jurídico que acumula a função de Procurador da Câmara e conta com um secretário, e mesmo assim a função do vereador no estudo dos projetos de lei, dependerá muito de sua preparação:

O que a gente vê? O município, porte de Israelândia, que tem 3 mil e poucos habitantes, então a gente vê que nós entramos num mandato de legislação, onde o vereador conta com um assessor jurídico, um procurador da Câmara, a Câmara tem um secretário da Câmara, **e nós, enquanto vereadores, nós temos essa dificuldade, nós temos que ler, nós temos que voltar a estudar para a gente compreender, para a gente saber posicionar dentro dos projetos, até porque eu não tenho formação de direito**, mas nem por isso eu tenho deixado passar as coisas, às vezes eu não consigo me posicionar em um discurso, mas eu sei que estou na minha posição dentro do projeto que eu estou votando. (VEREADOR 03). Grifo Nosso.

4.2.2 – Emendas aos projetos de lei

4.2.2.1 – Questão 15: Ao analisar algum projeto de lei, já se sentiu no dever de propor alguma emenda ao texto original? Poderia dar um exemplo?

O parlamentar imbuído do desejo de propor alterações ao projeto de lei orçamentário, no sentido de sanar erros, precisaria de tempo e conhecimento considerável sobre o teor da matéria, para assim ter condições de promover debates sobre a proposta de orçamento, de acordo com Santiso (2008). Esse conhecimento de proposição de emendas ao orçamento que não seja meramente para correção de erros, e que não esteja evitada de vícios de iniciativa, em harmonia com a lei nº 4320/1964, se mostra um grande obstáculo para o parlamentar inexperiente, o que poderá resultar em possível veto por parte do poder executivo. (AZEVEDO, 2016).

Perguntado ao Vereador 01 sobre a possibilidade de edição de emenda à projeto de lei, ele informou que já se sentiu motivado a propor tal expediente, mas que não se recorda se já tenha o feito:

“Eu acho que nesse mandato eu não me recordo de alguma emenda que coloquei. Mas, assim, se for necessário, coloco, sem problema nenhum, dentro daquilo que for cabível, dentro desse projeto e processo.” (VEREADOR 01).

A mesma pergunta ao ser realizada ao Vereador 02, ele trouxe informações importantes sobre as motivações em torno da proposição e emendas à projeto de lei, inclusive trouxe exemplo no qual foi autor de texto que alterava significativamente o percentual sobre determinada LDO que tramitou na comissão de orçamento e fianças na qual compõe:

Sim, um exemplo é a minha primeira LDO. A minha primeira LDO que apresentou, a LDO na época, até hoje, ela tem a margem de 70%, eu apresentei um projeto para reduzir ela para 25%. Encontrei muitas dificuldades, foi rejeitada por ampla maioria do plenário, então a dificuldade maior está aí, nessa LDO. (VEREADOR 02).

Percebesse em seus relatos que de forma maciça sua emenda ao trecho do projeto de LDO foi amplamente rejeitado, mesmo ele sendo membro da COF, mas por motivos desconhecidos não conseguiu angariar apoio suficiente. Caso o tivesse, nitidamente teria afetado a política de planejamento orçamentário do município, e de que quebra tornaria a atuação do executivo um pouco mais dificultosa. Certamente pode-se inferir que o executivo municipal possivelmente pode ter atuado para afastar tal empecilho.

Quanto ao Vereador 03, ao ser perguntado sobre as proposições de emendas à projetos de lei, pautou-se a dar um exemplo no qual foi autor de emenda que impactou fortemente o projeto inicial, onde trata do plano de cargos e salários do magistério municipal:

Agora vamos lá no exemplo. No plano de cargos e salário do magistério, depois que a gente recebeu o projeto, com toda a redação, com toda a estrutura, na minha comissão, que o autor de redação estava ok, mas lá, no que diz analisar de acordo com os direitos dos servidores, a gente teve que propor algumas mudanças no que se refere a atividade, cargas horárias, que eu acredito que quem elaborou não se atentou muito a essa exigência que é de direito do magistério. (VEREADOR 03)

O Vereador 03 demonstrou na entrevista robusta intenção em alterar o projeto de lei destacado, alegando que poderia causar sérios prejuízos aos servidores regidos pela lei municipal do magistério. Cabe destacar que as alterações propostas não sofreram nenhum tipo de veto por parte do poder executivo, que em tudo concordou. Demonstra-se com essa atuação que a emenda proposta possivelmente pode ter sido discutida junto com o executivo, e que as alterações propostas ajudariam na agenda do prefeito.

4.2.3 – O papel do Tribunal de Contas dos Municípios

**4.2.3.1 – Questão 21: Como o senhor(a) avalia a atuação do tribunal de contas?
Questão 22: O senhor (a) avalia que o TCM/GO estava ou está ligado à atuação da vereança, principalmente do ponto de vista de análise dos projetos de lei orçamentário?**

O Tribunal de Contas dos Municípios em sua missão de apoio técnico às prefeituras e câmaras municipais, caminha além do caráter pedagógico, tendo como atribuição o auxílio às câmaras no exercício do controle externo no julgamento das contas do prefeito, política orçamentária, financeira e patrimonial, conforme Silva e Azevedo (2022). Diante disso, questionados os entrevistados sobre a atuação desse importante órgão de controle quanto a ligação da função de vereador com o Tribunal e o papel da corte no apoio as análises de projetos orçamentários, eles demonstraram certa incredulidade no papel fiscalizatório, onde que em suas palavras, a corte tem um aspecto político predominante, o que pode favorecer certas parcialidades em sua postura. Senão vejamos:

Eu acho que ainda é um pouco, vamos falar devagar, eu acho que deveria ter uma intensidade maior nessa fiscalização. Muitas vezes a gente tem que provocar para que eles venham. E muitas vezes eles recebem as coisas dentro do conselho deles, que eu acho que não precisaria de tanta provocação. Eles poderiam ser mais atuantes nos municípios. Eu sinto isso no nosso município. Eu não sei se os outros são da mesma forma, mas no nosso município eu acho que eles precisavam atuar mais. (VEREADOR 01).

A avaliação do Tribunal de Contas, eu acho que ele é muito importante para os municípios. Mesmo ainda eu acreditando que o Tribunal de Contas, ele tem grande parte política, mais política do que técnica, mas ele tem uma importância muito grande para nós, do município, na questão da fiscalização. Mesmo acreditando que o Tribunal ainda tem uma grande participação política. (VEREADOR 02).

A minha avaliação, eu posso dizer com seriedade. Eu vejo que falha, falha. Hoje, por mais que é tudo informatizado, sistemas, mas eles trabalham só com os relatórios do município. E quando chega nós pegar algo que aqui, que nós estamos na prática acompanhando, nós somos fiscais, que nós levamos, se o gestor, se o contador tiver alguém lá que ajuda, para ajudar a Câmara, não tem peso nenhum. Então eu vejo essa falha deles. Há muita politicagem dentro do Tribunal de Contas. (VEREADOR 03).

Os entrevistados são categóricos em afirmar que o Tribunal de Contas dos Municípios produz falhas em aspectos importantes de seu papel fiscalizatório e de apoio técnico aos vereadores. Eles atribuem esse tipo de postura a questões subjetivamente políticas, demonstrando certa incerteza quando levada alguma demanda para a corte.

5 CONCLUSÃO

O processo de análise das referidas atas das sessões acaba por revelar em determinados períodos e legislaturas uma menor atuação dos legisladores no rigor da apreciação e discussão dos projetos de leis orçamentárias, refletindo também no não atendimento, em muitos casos, das previsões regimentais trazidas pela Resolução nº073/1991, onde que a própria celeridade, carência de pareceres, ausência de emendas aos projetos originais apontados nos registros, podem sugerir em prejuízos ao controle externo.

Fato digno de nota está na precariedade da Resolução nº073/1991 – antigo Regimento Interno da Casa. O texto demonstrava confusão em seus processos de tramitação interna, favorecendo lacunas, reinterpretações e burlas.

Os resultados revelaram as dificuldades relacionadas ao fiel exame de projetos de leis orçamentárias, onde que os parlamentares entrevistados estão dispostos a promoverem um maior debate em face dos projetos apresentados e buscarem informações que venham a subsidiar em um melhor estudo técnico das propostas, visando harmonizar os instrumentos de planejamento à realidade local.

Diante de tantas informações, a devida atuação da comissão de orçamento e finanças, como também o próprio plenário municipal da câmara municipal de Israelândia, em um cenário otimista, poderia adotar uma postura mais voltada a transparência pública, promovendo um maior debate com a sociedade, por meio da realização e publicização das reuniões, audiências e enquetes, produção de expedientes como atas, pareceres, estudos e tantos outros. Essas mudanças favoreceriam um maior controle social dos atos orçamentários emanados pelo executivo municipal e sua tramitação na Casa Legislativa (DOMINGOS E AQUINO, 2019).

Sugere-se, como forma de combater a redução do exercício da capacidade de controle externo e os efeitos do modesto patamar de conhecimento técnico que podem gerar prejuízos a legitimidade pública da comissão de orçamento e finanças; propõem-se que os poderes legislativos municipais que possuem recursos financeiros suficientes, aloquem seus esforços no sentido de efetivarem contratações de assessorias ou que criem grupos que desenvolvam trabalhos técnicos, desde que detenham as qualificações necessárias. Tais iniciativas trariam alívio aos trabalhos e sanariam os problemas de ordem técnica. Além do necessário investimento em instalações, equipamentos, recursos tecnológicos e sistemáticos e servidores, de forma permanente. (DOMINGOS E AQUINO, 2019).

Fato latente está na ausência de organização de acervo documental, rotinas, processos internos, manuais, protocolos e ritos que venham traçar uma ordem cronológica e histórica da comissão, estabelecendo um banco de dados atemporal da atuação do grupo com o passar dos mandatos. Sendo necessário o aprimoramento do capital intelectual produzido pela comissão, por meio da produção de expedientes e periodicidade das análises e preservação dos trabalhos, buscando aproximar cada vez do regimento regimental da casa e a devida prestação pública (DOMINGOS E AQUINO, 2019).

Quanto as limitações da pesquisa, demonstrou-se que a coleta de entrevistas se mostrou inviável no período compreendido da confecção do trabalho, pois a localidade se vê influenciada pelo período pré-eleitoral e as coalizões e alianças políticas estão sendo construídas. Atuais vereadores demonstraram certa preocupação em realizarem a entrevista por receio de desdobramentos negativos, mesmo sendo orientados quanto à seriedade e comprometimento com o tratamento das informações. Quanto aos ex-vereadores em sua grande maioria, estão ainda envolvidos com a política local direta ou indiretamente, utilizando-se deste argumento para se esquivarem de participarem das entrevistas.

A ausência de processos internos sedimentados, trouxe desafios robustos à pesquisa, pois dificilmente pode construir uma linha temporal consolidada da sucessão de atos legislativos. O tipo de expediente que garantiu fortes subsídios para o estudo foram as atas das sessões, que por mais que sejam de anos anteriores e escritas à mão, estão devidamente preservadas.

Sugere-se a continuidade da presente proposta como forma de elucidar os aspectos subjetivos da relação entre o executivo e legislativo e as implicações que tal relação recai no orçamento público municipal como enfraquecimento da atuação do parlamentar municipal.

Apela-se pelo prosseguimento da pesquisa como forma de trazer compressão dos aspectos subjetivos que circundam o estabelecimento de acordos políticos e o papel dos atores em suas tratativas na construção de coalizões que favoreçam grupos políticos e conseqüentemente o plano de governo (agenda) do prefeito municipal.

Além dos aspectos políticos e orçamentários que circundaram a pesquisa, buscassem com esse trabalho trazer à discussão as mazelas e prejuízos que podem estar em curso em muitos municípios brasileiros por conta da ausência na utilização de técnicas recentes de gestão e trato administrativo; partindo desde a utilização de expedientes modernos, até o manejo, conservação e condicionamento documental. A manutenção da pesquisa permitirá um maior aprofundamento, fornecendo elementos que possam justificar a necessidade na implementação de aspectos técnicos nas repartições públicas, tornando-se como meio natural-único e espontâneo no atingimento do interesse público.

Cumpra destacar que a persistência no objeto da pesquisa poderá trazer significativas contribuições aos órgãos municipais – câmaras municipais e prefeituras: reforço a utilização de ferramentas de gestão pública; órgãos de controle externo: Tribunais de Contas, Ministério Público, entidades sociais e cidadãos – mecanismos de exercício de controle sobre os negócios públicos praticados por gestores e servidores públicos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª edição. São Paulo: Método, 2017.

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>. Acesso em 17 de julho de 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece Normas de Finanças Públicas Voltadas para a Responsabilidade na Gestão Fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 10 de junho de 2024

BRASIL. **Lei nº4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 10 de junho de 2024

Baião, A. L., & Couto, C. G. (2017). **A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados**. *Opinião Pública*, 23(3), 714-753. <https://doi.org/10.1590/1807-01912017233714>. Acesso em 25 de julho de 2024

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de junho de 2024

Bastos, C. R. (1978). **Curso de direito constitucional**. São Paulo, SP: Saraiva.

CARDOSO, Fernando Henrique; OLIVEIRA, Miguel Darcy de; FAUSTO, Sergio. **Crise e Reinvenção da Política no Brasil**. São Paulo: SCHWARCZ, 2018.

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>. Acesso em 23 de junho de 2024.

Couto, C. G., & Abrúcio, F. L. (1995). **Governando a Cidade? a força e a fraqueza da Câmara Municipal**. *São Paulo em Perspectiva*, 9 (2), 57-65.

DOMINGOS, Fernando Deodato; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Competências (não exercidas) das Comissões de Orçamento e Finanças nas Câmaras Municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 53(6): 1161-1178, nov. - dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/80458>.

FABRES, E. S. A. **Presidencialismo de coalizão ou de cooptação? Uma abordagem em teoria dos jogos**. Tese (Graduação em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRG. Porto Alegre, p.59. 2023.

GOIÁS. [Constituição (1989)]. Constituição do Estado de Goiás de 1989. Goiânia, GO: Casa Civil. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/constituicao-estadual>. Acesso em 22 de junho de 2024.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Tribunal Pleno. Acórdão nº00491/2023. Processo nº04923/2022. Município de Israelândia, Órgão: Poder Executivo. Prestação de Contas de Governo. Exercício de 2021. Declarar Irregularidade Ressalvada. Recomendações. Alertas. Determinação. 08 de fevereiro de 2023; Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/portalwidgets/consulta-processo/04923/2022>. Acesso em: 15 de junho de 2024.

ISRAELÂNDIA. **Lei nº1.122, de 04 de novembro de 2020**. Estima a Receita e Fixa as Despesas do Município de Israelândia para o Exercício de 2021. Israelândia: Prefeitura Municipal, 2021. Disponível em: <https://acessoainformacao.israelandia.go.gov.br/legislacao/lei/id=2>. Acesso em 10 de junho de 2024.

ISRAELÂNDIA. **Resolução nº073 de 02 de maio de 1991**. Aprova o Regimento Interno da Câmara Municipal de Israelândia. Israelândia: Câmara Municipal, 1991.

KANAYAMA, R. L. **A ineficiência do orçamento público impositivo**. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, v. 28, n. 7, p.127-144, dez. 2009. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4098472/mod_resource/content/1/Sem3_Texto2_KANAYAMA.pdf. Acesso em: 18 junho de 2024.

Limongi, F., & Figueiredo, A. (2009), **Poder de agenda e políticas substantivas**. In Inácio, M., & Rennó, L (eds.), *Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada*, Belo Horizonte, Ed. UFMG, 77–104.

Limongi, F., & Figueiredo, A. (1998). **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, (44), 81-106. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>. Acesso em 24 de julho de 2024.

LOUREIRO, M. R; TEIXEIRA, M. A. C; MORAES, T. C. **Democratização e Reforma do Estado: O desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente***. Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro 43(4):739-72, JUL./AGO. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Ssk6fJjmWfWbwC39Q9cnVxM/?lang=pt#>. Acesso em: 30 de julho de 2024.

MENDES, G. F. **Linha Administração e Políticas Públicas – Gestão Pública e Direito Municipal: tendências e desafios**. Saraiva Educação, 2016.

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>

PESSÔA, Samuel de Abreu. **Presidencialismo de coalizão ou de cooptação?** Revista Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v. 69, n. 1, p. 10–11, jan., 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/48199>. Acesso em: 27 de junho de 2024.

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>.

Rezende, F., & Cunha, A. S. M. da. (2014). **O orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?** FGV Projetos.

Rocha, M. M., & Barbosa, C. F. (2008). **Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul**. Revista de Sociologia e Política, 16(Supl.), 93-104.

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.

SANCHES, O. M. (1995). Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. Revista De Administração Pública, 29(3), 122 a 156.

SILVA, Elessandra Pereira da; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Atuação do Legislativo na Aprovação do Projeto de Lei Orçamentária em Municípios. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v.33, n.2, p.157-182, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/7122/3747>. Acesso em: 10 de junho de 2024.

SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. 446 p. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/livro_eletronico_completo.pdf/5b88947b-2484-492f-88d9-590d4e35b74b. Acesso em: 11 de junho de 2024.

SILVA, Barbara Aline Felipe; ARAUJO, Eloisa Aparecida de Oliveira; MIRANDA, Marconi Silva; CASTRO, Elizangela Lourdes de. **Orçamento Público no Âmbito Municipal: Um Estudo no Município de Governador Valadares/MG**. Governador Valadares/MG: Revista Nucleus, 2019, v.2. 183-196 p. Disponível em: <https://nucleus.feituverava.com.br/index.php/nucleus/article/view/3596>. Acesso em 12 de junho de 2024.

Santiso, C. (2015). Why budget accountability fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of the budget. **Revista de Economia Política**, 35(3), 601-621.

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>. Acesso em 29 de julho de 2024.

Verbruggen, S., Christiaens, J., & Milis, K. (2011). **Can resource dependence and coercive isomorphism explain nonprofit organizations' compliance with reporting standards?** *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(1), 5-32.

AGRADECIMENTOS

Ao apoio ininterrupto de minha afável Karoline, em nossos anos de companheirismo e devoção mútuos.