FGV EBAPE

RAP
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Competências (não exercidas) das comissões de orçamento e finanças nas câmaras municipais

Fernando Deodato Domingos [1]
André Carlos Busanelli de Aquino [2]

[1] Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo / SP – Brasil
[2] Universidade de São Paulo / Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto / SP – Brasil

Este artigo analisa a atuação das comissões de orçamento e finanças das câmaras municipais no controle orçamentário. Tais comissões apoiariam os vereadores na análise, na avaliação e no controle de projetos de lei, emendas parlamentares e prestação de contas apresentados(as) pelas prefeituras ao longo de todas as fases do ciclo orçamentário. Baseado em um método indutivo de pequenas amostras, este estudo compara a atuação das comissões de orçamento e finanças de 3 câmaras municipais no mandato de 2013-2016. Constatou-se que tais comissões atuaram de modo cerimonial e passivo, emitindo pareceres superficiais. Os resultados indicam que a previsão regimental e a existência de recursos materiais e humanos não garantem o funcionamento dessas comissões. Os efeitos colaterais do governo de coalizão geram incentivos políticos para manter as comissões com atuação cerimonial. A frágil atuação das comissões legislativas no controle orçamentário se mostra um ponto crítico para qualquer pretensão de equilíbrio fiscal na Federação.

Palavras-chave: comissões legislativas; orçamento; câmaras municipais; accountability.

Atribuciones (no ejercidas) de los comités de presupuesto y finanzas en las cámaras municipales

Este artículo analiza los comités legislativos que realizan la supervisión financiera y presupuestaria en los municipios de Brasil. Estos comités apoyarían a los concejales en el análisis, evaluación y control de proyectos de ley, enmiendas y prestación de cuentas presentados por las municipalidades que cubran todo el ciclo presupuestario. Basado en un método inductivo, el estudio compara el desempeño de los comités presupuestarios y de finanzas de tres cámaras municipales en el mandato de 2013-2016. Se constató que dichos comités presupuestarios solo operaron ceremonial y pasivamente, al emitir pareceres superficiales. La evidencia indica que lo previsto en ley y los recursos materiales y humanos no son suficientes para garantizar el funcionamiento de dichos comités. Los efectos colaterales del gobierno de coalición crean incentivos políticos para mantener las comisiones operando de forma ceremonial. El frágil desempeño de los comités legislativos en el control presupuestario demuestra ser un punto crítico para cualquier aspiración de lograr el equilibrio fiscal en la federación brasileña.

Palabras claves: comités legislativos; presupuesto; cámaras municipales; rendición de cuentas.

The (unexerted) competencies of municipal legislative financial committees in Brazil

This article analyses the legislative committee carrying out financial and budgetary oversight at municipalities in Brazil. These committees, similar to the internationally named Public Account Committees, support parliamentarians to analyze, evaluate, and scrutinize budgetary bills, amendments and governor's accounts covering the entire budgetary cycle. Based on a small-N analysis inductive approach, the study compares budgetary legislative committees from three local parliaments for the term 2013-2016. Such budgetary committees just operate ceremonially and passively, offering superficial recommendations. The evidence indicates that the legal mandate to operate and material and human resources are not sufficient to guarantee the commissions' efficiency. The collateral undesirable effects from coalitional government create incentives to maintain ceremonial commissions. The fragile legislative committee's performance on budgetary issues is a bottleneck to any aspiration to achieve fiscal sustainability in Brazil.

Keywords: public account committees; budget; local parliaments; accountability.

DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180441
ISSN: 1982-3134
Artigo recebido em 27 dez. 2018 e aceito em 13 out. 2019.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo apresenta as comissões de orçamento e finanças (COFs) compulsoriamente implantadas nas câmaras municipais, como uma peça relevante para o equilíbrio fiscal e para a transparência orçamentária nos municípios. Tais comissões têm um caráter consultivo e, idealmente, embasariam o voto de vereadores, com ampla possibilidade de expressão de opinião e influência sobre o processo legislativo (Bastos, 1978; Rocha & Barbosa, 2008). Porém, a obrigatoriedade de implantação das comissões, imposta pelo princípio da simetria constitucional aplicado ao art. 58 da Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988), não garante sua efetiva atuação. Quando tais comissões são inoperantes, acabam apenas legitimando as matérias analisadas por elas.

Especificamente, a comissão atuaria na análise do orçamento proposto e executado pela prefeitura, na verificação e na aprovação das contas do governo e em toda a matéria que gere impacto econômico e financeiro na gestão local. Além disso, é de especial interesse, aqui, no monitoramento da execução orçamentária, da dívida pública e do atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como um todo. Sua atuação é definida no regimento interno de cada câmara municipal e seu ativismo pode ir desde uma simples análise da legalidade e da coerência das peças orçamentárias até a discussão dos impactos fiscais de propostas, projetos e ações de governo apresentados(as) à câmara.

O estudo da atuação e formação dessas comissões, assim como de suas competências, não é um tema novo internacionalmente em governos centrais de países presidencialistas (p. ex., Gabris & Nelson, 2013; Santiso, 2005). Contudo, a maior parte dos estudos se volta a sistemas parlamentaristas (p. ex., Coulson, 2011; Coulson & Whiteman, 2012; Dacombe, 2011; Sandford, 2006; Wehner, 2003, 2006, 2007) e alguns enfocam governos subnacionais (p. ex., Coulson 2011; Coulson & Whiteman, 2012; Dacombe, 2011). No Brasil, o estudo de Sartorelli e Pires (2012) é um dos poucos exemplos dessa discussão, mostrando a baixa qualificação dos vereadores e a inoperância da comissão na Câmara de Olímpia-SP. A baixa qualificação técnica é considerada uma das principais razões da inoperância dessas comissões. Como as comissões são formadas por vereadores apontados pela própria câmara, dentre aqueles com mandatos vigentes, em geral, elas apresentam baixo conhecimento especializado para deliberar sobre as matérias específicas.

Além da capacidade técnica disponível para a fiscalização e o monitoramento do orçamento, alguns fatores associados ao sistema político também afetam a operação de tais comissões (Santiso, 2005). Tal sistema político envolve as relações do sistema eleitoral, o uso do decreto como modo de legislar e a dinâmica da coalizão necessária para governar (Santiso, 2005).

Apesar da literatura nacional destacar o contexto de multipartidarismo e de governo de coalizão no Brasil (Pereira & Melo, 2012; Pereira & Mueller, 2000; Praça, Freitas, & Hoepers, 2011; Raile, Pereira, & Power, 2011; Zorzal & Carlos, 2017), em geral, tal literatura é escassa quanto ao papel do Legislativo subnacional (Castro, Anastasia, & Nunes, 2009), salvo raras exceções (p. ex., Lopez & Almeida, 2017; Sartorelli & Pires, 2012). Por fim, pouca atenção é dada à atuação dessas COFs no Brasil e à expectativa de sua atuação na fiscalização orçamentária.

Neste artigo, procuramos ir além do estudo da qualificação e das capacidades disponíveis como únicas restrições à operação das comissões, mostrando que essas são condições relevantes, mas não suficientes para a atuação de tais comissões. A dinâmica decorrente do presidencialismo de coalizão vigente nos municípios gera incentivos para que a coalizão bloqueie ou domine a COF, mesmo que seus membros reúnam alguma qualificação no assunto.

O artigo compara a atuação das Comissões de Orçamento e Finanças de 3 câmaras municipais de diferentes contextos organizacionais no mandato de 2013-2016. Foram conduzidas entrevistas com membros dessas comissões e seus assessores, além da análise de documentos públicos (regulamentos das câmaras e de suas comissões, atas de reuniões, pareceres e relatórios internos, quando disponíveis). Nossa estrutura de análise considera 4 dimensões das comissões: a) sua composição (incluindo as capacitações disponíveis); b) como ela se insere no fluxo legislativo; c) o conteúdo do parecer emitido pela comissão; e d) a transparência de sua atuação. A partir da atuação passiva das comissões analisadas, propõe-se que essa passividade estaria relacionada não apenas à baixa capacitação técnica disponível, mas à redução da atuação da COF pela coalizão entre Legislativo e Executivo municipais. Ao final, discutimos as implicações da passividade nas funções de monitoramento e fiscalização dessas comissões.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Instituições orçamentárias no Poder Legislativo

Instituições orçamentárias são as regras formais que estruturam todo processo orçamentário e fiscal em um país. O desenho e efeito dessas instituições orçamentárias não é um tema novo internacionalmente, seja no nível de governo central em países presidencialistas (p. ex., Gabris & Nelson, 2013; Santiso, 2005) ou parlamentaristas (p. ex., Coulson, 2011; Coulson & Whiteman, 2012; Dacombe, 2011; Sandford, 2006; Wehner, 2003, 2006, 2007) ou no nível de governos subnacionais (p. ex., Coulson 2011; Coulson & Whiteman, 2012; Dacombe, 2011). Essas instituições definem o papel e o momento de participação do Poder Executivo e do Poder Legislativo no orçamento, por exemplo, o processo de alocação de recursos e de prestação de contas (Kim, 2015). Além disso, elas estabelecem a competência das comissões legislativas de orçamento. No Brasil, tais instituições estão presentes, por exemplo, na Lei n. 4.320 (1964), na CF (1988) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (2000).

Os papéis do Executivo e do Legislativo no ciclo orçamentário são diferentes de um país para o outro (Santiso, 2005; Wehner, 2003, 2006), variando, por exemplo, segundo o modelo de governo adotado (Schaap, Daemen, & Ringeling, 2009). Em relação ao chefe do poder local, em alguns países o povo elege o conselho local e este indica o chefe do Executivo, em outros o povo elege membros do Legislativo (vereadores) e do Executivo (prefeito). A literatura de comissões legislativas (*public account committees*) é mais desenvolvida para o primeiro modelo, em que o conselho local é eleito pelo povo e indica o Executivo da administração pública local, modelo comumente adotado em países da *Commonwealth*.

Já no segundo modelo, a literatura de comissões legislativas é escassa. Nesse modelo, conhecido como prefeito forte (*strong mayor*) (Mouritzen & Svara, 2002), o prefeito eleito pelo povo é o chefe da administração local e propõe o orçamento anual a ser aprovado pelo Legislativo. Este, por sua vez, monitora a execução orçamentária e aprova a prestação de contas do prefeito. Tal modelo também passou a ser adotado no Reino Unido e em outros países da Europa (Wollmann, 2014). Os raros estudos de comissões nesses modelos vêm justamente do Reino Unido, cuja competência de definição e execução das políticas públicas apenas recentemente foi transferida dos antigos conselhos locais para um prefeito eleito pelo povo com o *Local Goverment Act*, em 2000. A partir de então, o papel

predominante dos conselheiros locais e das comissões de orçamento passou a ser o de controle sobre o prefeito (denominado *overview and scrutiny*).

Isso trouxe uma profusão de estudos sobre como adequar as antigas comissões legislativas ao novo modelo de governo local (p. ex., Coulson, 2011; Coulson & Whiteman, 2012; Dacombe, 2011; Sandford, 2006). Após uma das primeiras iniciativas de comparação de características da comissão de McGee (2002), em 2006, um seminário e grupo de estudo da *Commonwealth Parliamentary Association* (CPA) (www.cpahq.org). produziu o relatório *'Parliamentary Financial Scrutiny: The Role of Public Accounts Committees'*, com uma série de recomendações para órgãos legislativos (von Trapp, 2010). As recomendações tratavam da composição, mandatos e frequência de reuniões das comissões. Tais recomendações podem ser vistas reunidas em Hoque (2015). É recomendado que essas comissões fossem relativamente pequenas, com recursos materiais mínimos, com membros apontados para um mandato completo, que tenham reuniões frequentes, que sejam presididas por opositores ao governo e que seus membros tenham maior experiência. Finaliza-se recomendando que promovam audiências públicas e reúnam-se anualmente com o auditor-geral para avaliar o relatório de auditoria recebido para, só então, formalizar relatórios finais substantivos para o parlamento.

2.2. A atuação das comissões legislativas

A existência da regulação não significa a efetiva atuação do Legislativo. Em Uganda e Camboja, países presidencialistas em desenvolvimento, a garantia de atuação pela regulação orçamentária não é suficiente para evitar que o processo orçamentário seja dominado pelo Executivo (Kim, 2015). Na América Latina, a atuação do Legislativo (incluindo suas comissões) também tem melhorado, mas a passos lentos (Santiso, 2015). Uma das razões recorrentes para a não atuação da comissão é a falta de capacidades disponíveis dos parlamentares que compõem essas comissões para executarem a fiscalização e o monitoramento do orçamento. Esse cenário ocorre nos governos centrais do(a) Brasil, Chile, Colômbia e Peru (Santiso, 2005).

No nível de governos locais, a adoção do modelo prefeito forte (*strong mayor*) nos Estados Unidos da América (EUA) levou a competência técnica em finanças a se concentrar no Poder Executivo, deixando as comissões legislativas com falta de capacidade técnica e em posição de inferioridade (Pelissero & Krebs, 1997).

Ao analisar países da América Latina, Santiso (2005) destaca, ainda, os efeitos do sistema político dos países presidencialistas da região, ao moldar a relação Executivo-Legislativo. Alguns dos fatores do sistema presidencialista que afetam tal dinâmica são: a) uso do decreto para governar; b) incentivos eleitorais; e c) multipartidarismo (Santiso, 2005). O contrapeso do Poder Executivo seria o Legislativo exercer controle e escrutínio no processo orçamentário, com maior atuação de suas comissões. Contudo, essa propensão depende do quanto o Legislativo pode eventualmente exercer oposição ao governo, dada a dinâmica da coalizão vigente. Se a coalizão no poder tem maioria na câmara, o interesse em controlar o Executivo enfraquece (Santiso, 2005).

No Brasil, a evidência dos efeitos colaterais do governo de coalizão na relação Executivo-Legislativo é tratada pela literatura de presidencialismo de coalizão (Pereira & Melo, 2012; Pereira & Mueller, 2000; Praça et al., 2011; Raile et al., 2011; Zorzal & Carlos, 2017). As evidências dessa literatura mostram uma *extrema preponderância do Executivo* (Pereira & Mueller, 2000), que assume maior poder no processo orçamentário. O Executivo (presidente, governador ou prefeito) usa a liberação de recursos

para emendas parlamentares, cargos em comissão e cargos de secretarias e ministérios como parte da barganha para obter apoio do Legislativo (Pereira & Melo, 2012; Praça et al., 2011; Raile et al., 2011). Com isso, o governo consegue influenciar a pauta do Legislativo e a composição das comissões. Dado que o presidente da câmara designa os projetos para as comissões e dirige a deliberação legislativa no plenário (Pereira & Mueller, 2000), nos casos em que há alinhamento com o Executivo, os espaços para monitoramento e fiscalização pela COF são reduzidos.

Zorzal e Carlos (2017) dão exemplo de como o Executivo influenciou a COF da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES), no processo de análise da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Naquele caso, a composição da COF foi capturada por partidos políticos da coalizão. Em Sartorelli e Pires (2012), em Olímpia, a comissão da câmara deixou de questionar a aprovação indiscriminada de créditos adicionais. Para os autores, isso se deve, sobretudo, à menor autonomia para acesso aos dados do Poder Executivo, mas também à falta de instrumentos regimentais claros e à falta de recursos (materiais, humanos e tecnológicos) (Sartorelli & Pires, 2012).

3. METODOLOGIA

Para analisar as razões para uma eventual passividade das COFs, fizemos 3 estudos de caso (Ribeirão Preto-SP, Araraquara-SP e Uberaba-MG) para comparar o efeito dos recursos (humanos e materiais) e dos incentivos políticos presentes. A opção por um desenho de pesquisa com pequena amostra segue as sugestões de Wehner (2003, 2006) sobre o tema. Nos estudos de pequena amostra, a lógica da inferência é baseada em como a variação de características dos casos está relacionada à principal condição observada (Mahoney, 2000).

Os casos foram selecionados teoricamente (Eisenhardt & Graebner, 2007), com uma estratégia indutiva de amostragem *inductive grounded and emergent theory sampling* (Patton, 1990; Rapley, 2014). Nessa estratégia, a teoria que emerge guia a seleção de respondentes e de casos para levar a uma análise cada vez mais profunda pela maior variabilidade possível nos casos. Na seleção, buscamos variação em 3 aspectos teóricos: a) recursos materiais e humanos presentes; b) esforço de monitoramento e fiscalização requerido da câmara (*overview and scrutiny*); e c) o contexto político local. Para a seleção, também usamos 3 critérios adicionais: a) reduzir variabilidade de porte de município a um espectro que evite influência de dinâmica urbana ou relações com outras esferas de governo – por exemplo, evitando capitais de estado; b) analisar câmaras em que a COF estava minimamente operante e estruturada, deixando para analisar a dinâmica e qualidade da atuação; e c) que a COF estivesse em um raio de acessibilidade para entrevistas presenciais.

Dado que a análise não busca generalização, entendemos que o uso de casos combinado com a abordagem indutiva/abdutiva (Mahoney, 2000; Reichertz, 2013) possibilita uma análise aprofundada do fenômeno e que isso é desejável em uma literatura ainda em desenvolvimento. Além disso, a abordagem qualitativa aplicada às câmaras municipais no Brasil tem uma razoável transferibilidade de contexto (Rapley, 2014), dada a similaridade institucional em que operam as câmaras, como regulação nacional sobre papel de vereadores e câmaras, legislação político-eleitoral e orçamentária. Tal transferibilidade abre caminho para futuros estudos a partir dos resultados desta pesquisa.

As características centrais dos casos são expostas na Tabela 1. Algumas características foram mantidas como nominais, para reduzir a subjetividade na comparação (Mahoney, 2000). Os recursos materiais e humanos presentes foram aproximados pelo número de vereadores, de assessores e de

servidores. O esforço de monitoramento foi aproximado pelo porte do município e, consequentemente, de sua administração local e o número de autarquias, projetos e contratos a ser observado pelos vereadores.

Como mencionado, o porte das câmaras foi variado dentro de um espectro de municípios de médio porte (200 a 600 mil habitantes). Nas eleições municipais de 2016, o número de vereadores por município no país variou de 9 vereadores (em 3.641 câmaras) até cerca de 50 (cidades de São Paulo e Rio de Janeiro). As 3 câmaras selecionadas elegeram em 2012 de 14 a 22 vereadores. Na configuração de 2016, com 14 vereadores, a Câmara de Uberaba, de um lado, e a de Ribeirão Preto, de outro, com 27 vereadores, representam um espectro de 445 câmaras no país que variam na mesma faixa de 14 a 27 vereadores. Em Ribeirão Preto, a proporção de vereadores com Ensino Superior completo era de 72% em 2013 (contra 38% da vizinha Araraquara). A título de comparação, a Câmara de Olímpia (cidade com 50 mil habitantes, com vocação turística), estudada por Sartorelli e Pires (2012), tinha 10 vereadores à época.

Para captar a formalização de espaços de atuação para a COF, analisamos principalmente o regimento interno das câmaras, assim como os regulamentos acessórios. Esses espaços de atuação nem sempre são efetivamente utilizados pela comissão em sua atuação. Para captar o nível de utilização: a) observamos pautas e atas das reuniões das comissões, notícias veiculadas e todo o material disponibilizado pelos entrevistados; b) conduzimos entrevistas; e c) analisamos o conteúdo de todos os pareceres obtidos junto aos entrevistados ou nos portais das câmaras.

As entrevistas foram realizadas com 14 respondentes, sendo 9 vereadores (membros e presidentes das 3 comissões), 2 assessores legislativos e 3 servidores seniores (controlador-geral da câmara, diretor do departamento legislativo e diretor financeiro). As entrevistas foram realizadas, em sua maioria, nas dependências da câmara municipal. Em alguns casos, retomou-se o contato para esclarecimentos. As entrevistas foram gravadas com permissão dos respondentes e posteriormente transcritas. Não insistimos na solicitação da gravação quando o respondente se mostrou resistente.

O protocolo das entrevistas incluiu as seguintes temáticas: a) condições para a atuação (recursos humanos e materiais disponíveis); b) atuação efetiva no controle legislativo, incluindo a emissão dos pareceres; c) nível de transparência e de utilidade da comissão na percepção dos demais vereadores; e d) eventuais barreiras à atuação. Sobre a atuação da COF, colocamos especial atenção na apreciação dos riscos fiscais e as ações para correção de tais riscos mencionados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), dada a relevância para a sustentabilidade fiscal.

Os pareceres foram considerados a principal entrega das comissões. Tal parecer embasaria o voto dos demais vereadores no plenário. A comissão seria a primeira instância especializada de análise no processo de fiscalização orçamentária na câmara, que em alguns assuntos parte do parecer prévio do tribunal de contas, mas não em todos os casos. A relevância do parecer é destacada no *Manual do Vereador do Senado*, de 2005 (Senado Federal, 2005), e na recomendação *O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais* da Controladoria Geral da União (Controladoria-Geral da União (2009). Os assuntos variam dos mais abstratos, como recomposição de saldo atuarial de fundos de previdência, até assuntos mais próximos à realidade cotidiana dos vereadores, como o impacto na despesa corrente dada a abertura de novas creches. Para exercer o voto, o vereador precisa de uma opinião qualificada ou ter uma compreensão dos conceitos, das métricas e dos cálculos específicos presentes nas peças fiscais e contábeis a analisar.

TABELA 1 CASOS COMPARADOS NO MANDATO 2013-2016

	Ribeirão Preto (620 mil hab.)	Araraquara (213 mil hab.)	Uberaba (303 mil hab.)
Características da câmara municipal do mandato 2013-2016			
Vereadores com superior completo/total (2012)	16/22 (73%)	7/18 (39%)	7/14 (50%)
Número de vereadores na comissão (2016)	5	3	4
Uso do repasse constitucional por ano (%)(1)	89/95/82/81	81/80/80/86	100/100/100/100
Folha pagamento (exceto vereadores) (2016)	R$700 mil	R$308 mil	R$517 mil
Servidores efetivos ativos (2016)	109	42	63
Assessores por vereador/salário médio (2016)	5,1/R$ 7,2 mil	3,0/R$ 2,8 mil	13,7/R$ 1,8 mil
Contexto político do mandato 2013-2016			
Receita estimada/arrecadada por ano(2)	1,12/1,15/1,21/1,19	1,09/0,98/0,92/0,95	1,38/1,66/1,55/1,22
Predomínio da coalizão(3)	Sim	Sim	Sim
Presidente da COF é da coalizão (2015)	Sim	Não	Sim
Instauração de comissões parlamentares de inquérito (CPIs) sobre o Executivo(4)	Sim	Não	Não

Fonte: Elaborada pelos autores.
Notas: (1) Porcentagem utilizada (não devolvida) das transferências intragovernamentais recebidas no ano, disponíveis na Demonstração das Variações Patrimoniais. (2) Os valores mostram potencial superestimação (>1) ou subestimação (<1) do orçamento que deveria ter recebido atenção da COF. (3) A presidência da mesa da câmara era da coalizão do governo e as votações eram vencidas com folga. (4) Há pouquíssima informação nos portais das câmaras sobre as CPIs e de comissões de estudo. Em Ribeirão Preto, apesar de muitas comissões para estudos, apenas 2 CPIs que envolviam o Executivo foram realizadas no período.

As 3 câmaras têm diferentes níveis de recursos empregados nas comissões. Enquanto a Câmara de Uberaba empregou a totalidade do repasse constitucional no período e oferece 13,7 assessores por vereador, com uma folha de pagamento 1,67 vez maior do que a de Araraquara (salário de assessores e servidores civis, exceto salários de vereadores), as demais devolvem parte de seu duodécimo. Apesar de Ribeirão Preto ter maior estrutura administrativa e maiores salários, isso não se converte em efetiva estrutura para a COF.

Também se observa que vereadores em Uberaba e Ribeirão Preto permitiram uma superestimação da receita na PLOA de 12% a 66% no período. Essa superestimação poderia vir de uma incapacidade de antecipar a real receita, o que seria aceitável para o exercício de 2014, quando a crise financeira política brasileira se aprofundava. Porém, é menos justificável para os anos de 2015 e 2016 (dado que a crise já estava em curso). Tal superestimação ou subestimação da receita distorce todo orçamento anual enviado ao Legislativo (Azevedo & Aquino, 2016) e poderia ter sido identificada e notificada pela COF. Mesmo que a COF não possa evitar a superestimação (no caso de queda de receita *ex post* gerada por fatores externos), a comissão pode apontá-la e analisar seus efeitos no orçamento.

Nos 3 casos, o mandato 2013-2016 foi caracterizado pelo apoio da câmara ao atual governo. Casos extremos de domínio da coalizão do governo podem significar a interferência no processo legislativo em prol desse governo, o que reduziria significativamente os incentivos para vereadores da oposição

apontarem problemas na execução orçamentária e em outros atos do prefeito. Tais apontamentos seriam politicamente barrados pela presidência da câmara (não entrariam em pauta da apreciação e votação) ou pelos vereadores votando em bloco em apoio ao governo. Esse contexto predominou na Câmara de Ribeirão Preto por todo o mandato 2013-2016, até que a Operação Sevandija afastou 9 (dos 22) vereadores em setembro de 2016 e também prendeu a prefeita e o então presidente da câmara em dezembro de 2016.

4. RESULTADOS

4.1. A formalização do espaço de atuação das comissões

Inicialmente, a Tabela 2 apresenta como ocorre a "regulação" das câmaras sobre: a) a composição da COF; b) a inserção da COF no fluxo legislativo; c) o conteúdo do parecer da COF; e d) a transparência da atuação da COF. Partimos das recomendações da *Commonwealth Parliamentary Association*, mencionadas no relatório '*Parliamentary Financial Scrutiny: The Role of Public Accounts Committees*' e em Hoque (2015), e indicamos se estão previstas reuniões regulares e frequentes, abertas ao público, e se há previsão para a comissão ser presidida pela oposição ao governo. Além disso, observamos se a COF deveria emitir relatórios substanciais regularmente e opinar imediatamente sobre o parecer prévio do tribunal de contas. Como será visto, nem todas as recomendações são formalizadas.

A atuação da COF é regulada nos regimentos internos de cada câmara. Em geral, esses regimentos têm tópicos e conteúdos similares. Nos 3 casos, os regimentos foram atualizados recentemente, em 2014 e 2015. Portanto, tais regimentos refletem o recente entendimento do Legislativo local sobre como devem operar tais comissões e abrem espaço ou reduzem a capacidade de ação da COF.

A *composição* das comissões é definida no regimento. São previstos o número de membros das comissões, a representatividade dos partidos e que o mandato coincida com o ciclo da presidência da câmara. Mas em nenhum dos casos se orienta que a COF seja presidida por um parlamentar sênior da oposição, conforme a recomendação da *Commonwealth Parliamentary Association*. Isso deixa a designação da presidência da COF sujeita aos acordos políticos da legislatura e ao risco de ser capturada pela coalizão do governo.

Quanto ao *fluxo legislativo*, nos 3 casos, o regimento define o prazo para a designação de relator de cada processo e para a emissão de pareceres, o que garantiria que a COF não atrase o fluxo legislativo. Porém, apenas os regimentos das câmaras de Ribeirão Preto e de Uberaba impedem que a votação ocorra sem o parecer da COF, condição necessária para a votação em plenário. Em Ribeirão Preto, o regimento também impede que a reunião da COF seja simultânea à do plenário, favorecendo a participação em ambas, e define a periodicidade fixa das reuniões, o que poderia conferir maior institucionalização à comissão.

Em relação ao *parecer,* apesar de ser mandatório em Ribeirão Preto e Uberaba, em nenhum dos 3 casos um conteúdo mínimo é definido. A título de comparação, nas câmaras de São Paulo (versão revisada em 2013) e de Belo Horizonte (de 1996) o parecer recebe uma seção inteira no texto do regimento interno e é definido como "o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre proposição sujeita a seu exame" (Regimento Interno da Câmara de Belo Horizonte, art. 85) ou, ainda, "o pronunciamento oficial da Comissão sobre qualquer matéria sujeita ao seu estudo" (Regimento Interno da Câmara de São Paulo, art. 74). Em ambos os casos há: a) definição expressa do que deve ser escrito, com exposição da matéria em exame; b) conclusão do relator, que emite sua opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição total ou parcial da matéria, ou oferece emenda; e c) assinatura dos membros que votaram a favor ou contra.

Já em relação à *transparência de atuação,* a divulgação prévia da pauta de reunião pública da comissão permitiria a participação da sociedade civil, assim como o registro das deliberações em ata tornadas públicas e os pareceres emitidos levariam não só a maior *accountability* no processo, mas também permitiria maior controle social sobre a recomendação mencionada nos pareceres e sobre o voto dos membros da comissão. Como se observa, certo nível de transparência é previsto apenas em Ribeirão Preto.

Em resumo, a Câmara de Ribeirão Preto prevê formalmente maior espaço de atuação para a COF em comparação com as câmaras de Araraquara e Uberaba. Porém, como se vê a seguir, tal espaço acabou sendo bloqueado pela coalizão ou não foi usado na prática.

TABELA 2 A REGULAÇÃO NAS 3 CÂMARAS MUNICIPAIS

	Ribeirão Preto	Araraquara	Uberaba
Última alteração no regimento interno (até 2016)	**2015**	**2015**	**2014**
Regulação – composição da comissão			
Garante representatividade de partidos	Sim	Sim	Sim
Evita influência da presidência da câmara na COF	-	-	-
Regulação - fluxo do processo legislativo			
Impedimento de votação de proposição sem parecer (1)	Sim	-	Sim
Prazo para designação de relator e emissão de pareceres	Sim	Sim	Sim
Reunião não pode coincidir com a sessão plenária	Sim	Sim	-
Periodicidade fixa da reunião (semanal)	Sim	-	-
Regulação – parecer			
Obrigatório relator e parecer	Sim	-	Sim
Cada membro assina e declara o voto no parecer	Sim	-	Sim
Especifica o conteúdo do parecer	-	-	-
Regulação – transparência			
Reuniões da COF são abertas ao público	Sim	-	-
Divulgação prévia da pauta da reunião	-	-	-
Registro da reunião em ata	Sim	Sim	-
Ata de reunião é pública	Sim	-	-
Pareceres são públicos	-	-	-

Fonte: Elaborada pelos autores.
Notas: A tabela reflete apenas o regimento interno de cada câmara e não condiz necessariamente com a realidade e as práticas efetivas. O "sim" indica que o item está explícito em regimento, as células em branco indicam o oposto, ou que nada é mencionado sobre o item. (1) Em Ribeirão Preto, qualquer vereador pode solicitar (por escrito e justificado) audiência à COF, caso ela não tenha sido formalmente acionada em uma proposição. O regimento interno, porém, prevê a dispensa de parecer por regime de urgência, desde que assinado por maioria absoluta dos vereadores. Em Uberaba, se a COF não emitir o parecer, outra comissão indicada pelo presidente terá 6 dias para emitir um parecer. Em Araraquara, o regimento interno menciona "a matéria, com ou sem parecer, será automaticamente incluída como item único da ordem do dia (sessão em que ocorre votação em plenário), podendo, para tanto, ser convocada sessão extraordinária".

4.2. A real atuação das comissões

O regimento interno das câmaras não é suficiente para garantir autonomia e atuação para as COFs analisadas, as quais não têm agenda programática própria, emitem pareceres superficiais e têm baixa transparência e participação (Tabela 3).

TABELA 3 ATUAÇÃO DAS COMISSÕES OBSERVADA NAS 3 CÂMARAS MUNICIPAIS

	Ribeirão Preto	Araraquara	Uberaba
A COF é autônoma na sua agenda (2015)	Não	Não	Não
Votações são pautadas com o parecer da COF (2015)	Sim	Não	Não
Comissão tem equipe de suporte e recursos (2015)	Não	Não	Não
Câmara tem equipes de consultores (2015)	Não	Não	Não
Limite prudencial de gastos com pessoal (2013-2016)(1)	Ultrapassou	Ultrapassou	Abaixo
Última apreciação do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado (TCE) (2015)(2)	2010	2010	2011
Missões de fiscalização realizadas pela câmara (2015)	Não	Não	Não
Conteúdo dos pareceres (2015)	Descritivo	Não há parecer	Não há parecer
Reuniões abertas, divulgadas e ata pública detalhada (2015)	Não	Não	Não
Audiências públicas efetivas (2015)	Não	Não	Não
Atenção dos vereadores à sustentabilidade fiscal (2015)	Baixa	Baixa	Baixa

Fonte: Elaborada pelos autores.
Notas: (1) A COF não se pronunciar sobre violações ao limite de gastos prudencial com pessoal no Executivo é sinal de não atuação. O limite é de 51,3% da receita corrente líquida (RCL) definido pela LRF (art. 20, III, *a* e *b*). A porcentagem da RCL nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, respectivamente, foi: Ribeirão Preto = 52,78 / 49,79 / 47,66 / 51,45; Araraquara = 50,85 / 52,45 / 51,20 / 48,40; Uberaba = 37,19 / 38,97 / 38,94 / 36,82. (2) Em 2015 já estavam disponíveis os Pareceres Prévios emitidos pelos Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo e Minas Gerais para o exercício de 2013. Em 2015, Ribeirão Preto havia apreciado em plenário os pareceres prévios até o exercício de 2010, ou seja, 3 exercícios sem análise (2011, 2012, 2013).

4.2.1. Autonomia de agenda e fluxo legislativo

As comissões podem ser instadas a atuar no fluxo legislativo, quando recebem demanda para emitir parecer sobre certa matéria. Ao receber a demanda, o presidente da comissão indicaria o relator, que prepara o parecer para ser votado dentro da própria comissão, sendo este encaminhado em seguida com uma recomendação final da comissão para a presidência da câmara. Com o parecer em mãos, a presidência da câmara disponibilizaria o parecer da COF aos vereadores, no momento em que a matéria entrasse na pauta de votação no plenário.

As comissões também podem atuar proativamente, com pesquisas e análises das questões orçamentárias. Por exemplo, a COF poderia apreciar os(as) diversos alertas, auditorias e recomendações que o tribunal de contas oferece ao Executivo local. Os alertas de não regularidades nos atos e nas contas

do prefeito são prenúncios do parecer prévio anual sobre as contas anuais do prefeito (Verbruggen, Christiaens, & Milis, 2010).

As 3 comissões analisadas são passivas, ou seja, apenas aguardam serem instadas no fluxo legislativo. Assim, apresentam baixa autonomia em sua agenda de trabalho, a qual é definida pelo fluxo legislativo (conteúdo e prazos) controlado pelo presidente da câmara. Em Uberaba e Araraquara, as matérias orçamentária e financeira são levadas a votação em plenário mesmo sem o parecer da COF, o que faz com que esta nem participe do processo. Já em Ribeirão Preto, o parecer da COF sempre é emitido, contudo, a comissão gera pareceres em *regime de urgência* para compor as próximas sessões plenárias, o que impede as discussões e o amplo debate. Segundo os entrevistados, tanto o relator do parecer quanto o conteúdo do parecer ficaram durante todo mandato analisado sob controle da presidência da câmara. Um dos presidentes de COF que foi entrevistado expôs do seguinte modo as barreiras políticas para atuação:

> *Até havia tentativa por parte dos vereadores de intervir na atuação do Executivo e exercer maior fiscalização, mas há muito engessamento na estrutura e sofremos forte pressão sem um poder de fiscalização efetiva (Presidente da COF).*

Observa-se a mesma postura passiva na apreciação das emendas ao orçamento. As comissões são informadas apenas quando as propostas dessas emendas chegam à câmara. Nenhuma das comissões aborda a margem de alterações permitida na execução do orçamento (ou limite para transposições, remanejamentos e transferências entre diferentes atividades ou projetos). Essa passividade ocorre em Araraquara e Ribeirão Preto, apesar do limite prudencial com gastos com pessoal ter sido ultrapassado no período.

Por fim, as câmaras não cumprem o prazo legal para o julgamento das contas, de 60 a 120 dias a contar da data do recebimento do processo do tribunal de contas. Esse atraso é recorrente, como aponta o Comunicado n. 029/2014 do Secretário-Diretor Geral do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP, 2014). Entre 2002 e 2010 (9 exercícios de análise), diversas câmaras municipais no Estado de São Paulo acumulavam contas anuais sem julgamento. Nos casos analisados, o tempo de atraso é de 5 anos para Araraquara e Ribeirão Preto (que ainda julgavam as contas do exercício de 2010) e de 4 anos para Uberaba (que julgava o de 2011).

4.2.2. Recursos humanos e materiais

Em Santiso (2005), as capacidades disponíveis e a qualificação técnica aparecem em forma de consultores e serviços especializados de apoio. Tais capacitações podem ser obtidas convertendo parte do orçamento em equipes especializadas de apoio com servidores da própria câmara ou com maiores verbas de gabinete, permitindo a contratação de assessores especializados.

Destaca-se que não é requisito para candidatura de vereador qualquer conhecimento técnico sobre o tema. E, de fato, poucos são os casos em que vereadores são técnicos ou autodidatas em contabilidade ou matérias afins. Nas câmaras analisadas, como previsto, os vereadores das COFs não têm amplo conhecimento sobre a matéria, mas isso pode ser piorado pela falta de assessoria e sobrecarga de atividades. Em Uberaba, por exemplo, como os 14 vereadores se dividem para coordenar as 19 comissões permanentes, há certa dificuldade na elaboração de pareceres técnicos com profundidade. Segundo um dos assessores entrevistados da câmara de Uberaba, os vereadores

> *[...] não recebem qualquer orientação ou entendimentos que venham dos diretórios dos partidos sobre práticas contábeis ou finanças municipais (Assessor parlamentar).*

O efeito combinado de sobrecarga de funções e falta de capacitação em relação ao tema pode ser extrapolado para compreender o provável cenário em câmaras de menor porte.

Nesse contexto, as câmaras com recursos disponíveis poderiam alocar parte desses recursos para a contratação de assessorias ou a criação de equipes de consultores especializados. Tais apoios poderiam aliviar os impactos da sobrecarga de trabalho e da falta de competência técnica. Não foram observadas quaisquer ações desse tipo nos 3 casos. Contudo, as câmaras distribuem verbas de gabinete para a contratação de assessores, porém, em raríssimos casos a especialização dos assessores se volta para questões fiscais, financeiras e contábeis. É interessante notar que essa ausência de recursos não é percebida como algo crítico pelos próprios membros das comissões, o que também sugere uma percepção limitada das funções que a comissão poderia e deveria estar cumprindo.

Nos 3 casos, a COF não tem instalações e equipamentos à sua disposição de modo permanente, como salas, funções de secretaria e recursos computacionais próprios (Tabela 3). Não há sistemas, rotinas e processos institucionalizados. Também não há organização de base de dados e catalogação de estudos realizados historicamente pela câmara, não existe histórico organizacional nem manuais de operação ou ritos da comissão. Nesses quesitos, a realidade das COFs entrevistadas é similar aos resultados de Sartorelli e Pires (2012) para a Câmara de Olímpia.

O histórico de atuação e todo o aprendizado das formações anteriores da COF se perdem, a geração de atas não existe ou é inconstante e superficial e não são emitidos relatórios de atividades. Não há sistematização do capital intelectual gerado e pouco se acumula de conhecimento. Este fica representando na figura do *vereador experiente*, que preside ou participa por longa data da comissão. A COF se confunde com seus membros e essa *personificação* se torna a identidade da comissão. O *modus operandi* da COF acaba adotando a frequência, as rotinas e os níveis de atividade e de profundidade de análise impostos pelo atual presidente da comissão ou por seus membros mais experientes. Por vezes, nem se atende aos mínimos requisitos previstos no regimento interno da câmara.

Além de reduzir a capacidade de controle, o baixo nível de conhecimento também pode afetar a legitimidade da comissão. Como mencionado, na COF de Araraquara, vereadores não consideram a opinião da COF, pois na opinião de um dos membros da comissão na cidade:

> *"os membros da comissão não são técnicos na área, [assim] o vereador não considera a opinião da comissão" (membro da COF).*

4.2.3. Conteúdo dos pareceres

Quando estavam disponíveis, os pareceres analisados mostraram superficialidade na análise da matéria em questão. O parecer, inclusive aquele sobre a LDO, é, em geral, mera formalidade processual. Um dos membros descreve que o parecer "*acaba sendo apenas para cumprir a legislação*". Outro membro justifica que "*a peça orçamentária* [PLOA] *já vem muito acabada* [do Executivo]*, sem margem para a proposição de alterações*". No mesmo município, outro vereador entende que "*não é prerrogativa da comissão elaborar nenhum parecer para a câmara*". Tal evidência é similar à descrita por Dacombe (2011).

Os pareceres não abordam questões relevantes, como: a) o montante de restos a pagar; b) se as fontes de recursos estão equilibradas; c) se os recursos são aplicados segundo as regras dos fundos correspondentes; d) se receitas extraordinárias estão sendo usadas para acrescer despesas de caráter continuado; e) o uso de créditos adicionais; f) o endividamento de longo prazo; g) o cumprimento da regra de ouro (art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, 2000, e art. 167, III, da CF, 1988) na PLOA e na execução orçamentária; e h) o saldo do regime de previdência próprio. Por exemplo, em Uberaba e Ribeirão Preto, a COF não se manifestou quanto à superestimação da receita na PLOA e o potencial risco dessas estratégias afetarem o equilíbrio da execução orçamentária. Em uma das COFs, o membro menciona que o parecer existe, mas "*apenas para dar legalidade ao processo*" e em outra o membro descreve que "*a comissão realiza uma análise superficial das contas públicas, para depois abrir as audiências públicas*".

Essas análises, em geral negligenciadas no Legislativo, trazem sérios problemas aos municípios. Um deles é o crescimento do saldo de restos a pagar, como já apontado por Aquino e Azevedo (2017). O grande volume de restos a pagar, sobretudo os não processados, reduz a transparência e alimenta o que os autores denominaram "orçamento paralelo", que compromete a execução financeira nos exercícios futuros.

4.2.4. Transparência e participação

A transparência das COFs é baixíssima nos 3 casos. Apesar da regulação, em Ribeirão Preto a pauta da reunião não é divulgada e a ata nem sempre é divulgada. Em Araraquara, as atas mencionam apenas a temática da reunião e os membros que estavam presentes. Os pareceres da COF não são públicos, mas podem ser solicitados. A falta de transparência dificulta a participação e o acompanhamento do debate por parte do cidadão. É consenso entre os entrevistados, ainda, que as audiências públicas não promovem a participação popular e não auxiliam o controle legislativo. Em Ribeirão Preto, nem os próprios funcionários entrevistados na câmara sabiam informar acerca da possibilidade de participação da reunião da COF.

4.2.5. Atenção dos vereadores à sustentabilidade fiscal

A atenção da comissão recai sobre o curto prazo, quando é instada a opinar sobre o equilíbrio fiscal (despesas previstas não superiores às receitas arrecadadas). Há certo desinteresse em assuntos de longo prazo e certo consenso de que obrigações de curto prazo e o "fechamento das contas do exercício" (equilíbrio fiscal) recebem muito mais atenção das câmaras municipais.

Todos os entrevistados concordam que, em geral, os vereadores e os assessores não são sensíveis ao nível de endividamento do município, mesmo que ele seja elevado. A previdência própria, por exemplo, operada pelos municípios de Uberaba e Ribeirão Preto, é discutida apenas em caso de denúncia. Em Ribeirão Preto, em 2015, a prefeitura foi acusada de retirar ilegalmente valores do fundo de previdência em 2013, levando à perda temporária do certificado de regularidade previdenciária, até que ela parcelasse a devolução dos recursos. A irregularidade foi identificada apenas dois anos depois de sua ocorrência e a ação de correção partiu da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Ministério da Previdência, e não da câmara. Em Uberaba, a previdência não é debatida na COF ou entre os vereadores.

Mesmo os constantes alertas de não conformidade emitidos pelos tribunais de contas, relativos às questões fiscais e ao cumprimento dos mínimos constitucionais de educação e saúde não alteraram a passividade da COF em Ribeirão Preto. Desde 2009 (início do mandato anterior ao analisado) até 2015, a Prefeitura de Ribeirão Preto recebeu apenas dois pareceres prévios favoráveis do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) – 2009 e 2011 – e, recorrentemente, alertas de não conformidade.

4.3. Bloqueios pelo governo de coalizão

O cenário de atuação cerimonial e com baixa transparência da COF é perceptível nos 3 casos analisados. Como descrito por um vereador entrevistado, a "*comissão é uma formalidade, serve apenas para cumprir o regimento*". Essa passividade decorreria da falta de capacidade e de qualificação, uma questão de alocação de recursos (materiais e humanos) (Santiso, 2005; Sartorelli & Pires, 2012), mas também de incentivos políticos (Lopez & Almeida, 2017; Santiso, 2005).

Propomos que a dinâmica decorrente do presidencialismo de coalizão vigente na relação Executivo-Legislativo nos municípios gera incentivos para que a coalizão bloqueie ou domine a COF. A literatura sobre governo de coalizão tratada mostra que os legisladores operam sob uma lógica política com poucos incentivos para se opor à agenda do Executivo (Pereira & Melo, 2012; Praça et al., 2011; Raile et al., 2011; Santiso, 2015; Zorzal & Carlos, 2017). No governo de coalizão, vereadores barganharão cargos e emendas e, quando têm suas demandas satisfeitas pelo Poder Executivo, passam a apoiar a agenda da coalizão, reduzindo as chances de ações de fiscalização. Nesse caso, o governo contaria com a atuação da presidência da câmara para bloquear posicionamentos mais críticos da COF. Em governos de coalizão estáveis com ampla base de apoio da câmara, a COF tem pouca força para exercer escrutínio do Poder Executivo e, desse modo, não é esperada uma contestação aberta por parte da COF. Porém, quando a estabilidade é quebrada ou a coalização é instável, a COF pode ser instada a assumir outra posição.

Apesar de não observarmos equipes especializadas, mesmo em Ribeirão Preto, o caso com maior nível de formalização de espaço para atuação da COF, a câmara alocava o maior volume de recursos para vereadores contratarem assessores. Havia espaço para uso de recursos pela câmara para compor equipes especializadas, mas nenhuma discussão surgiu para fortalecer a COF.

No caso específico de Ribeirão Preto, o que fazia com que a COF não conseguisse obter mais recursos ou alterar seu procedimento e seu alcance na fiscalização? Nesse município, a gestão de 2013-2016 foi denunciada por diversos escândalos de corrupção amplamente divulgados pela mídia local e nacional, ao final do mandato. Realizamos as entrevistas em 2015, quando a oposição era minoria, antes do vazamento do escândalo, durante a ebulição da crise política local. A câmara, segundo um vereador entrevistado, operava "*como uma extensão do Executivo*", o que colocava a COF "*a serviço do Prefeito*". Um dos vereadores da gestão afirma que a COF "*era usada para legitimar os interesses do governo*", a COF "*capturada, aprovava os projetos de interesse, da forma como interessava ao governo, na velocidade necessária*". Esse cenário perdurou de 2013 a meados de 2016; durante esse período, a presidência da câmara bloqueou a ação da COF. Apenas a partir de setembro de 2016 a Prefeita de Ribeirão Preto perdeu o apoio na câmara, devido às denúncias mencionadas.

A presidência da câmara pode usar 3 modos para reduzir a atuação da COF. Primeiro, alocar menores ou restritos recursos materiais para a manutenção de equipes de apoio técnico. Observando

o caso de Ribeirão Preto, deduzimos outros dois modos baseados em bloqueio político exercido pelo presidente da câmara, alinhado com a coalizão: a) controlar a pauta de votação, selecionando a matéria que será votada em plenário, ou orientar o voto em bloco no plenário; e b) interferir na composição da COF e controlar sua agenda.

4.3.1. Controle da pauta ou orientação do voto em plenário

Esses modos de controle decorrem da atuação da presidência no plenário. No controle de pauta, o presidente não coloca para votação a apreciação do parecer prévio do tribunal de contas. Em casos como esse, que não têm uma janela específica de tempo para votar a questão, mesmo que a COF queira atuar na questão, a matéria pode simplesmente não ser colocada em votação. Em algumas questões a presidência é obrigada a inserir na pauta um tema dentro de uma janela específica de tempo, como a apreciação das propostas de Plano Plurianual, LDO e Lei Orçamentária Anual (LOA). Outro modo também utilizado na Câmara de Ribeirão Preto é a orientação de votação em bloco desconsiderando o parecer da COF. Quando o resultado do parecer foge ao controle do presidente da COF, a coalizão vota em bloco contra o parecer. Para um vereador entrevistado em Ribeirão Preto, "*os vereadores da base aliada são mais suscetíveis à aceitação das emendas requeridas pelo Executivo*". Ademais, qualquer pedido de fiscalização de maior criticidade era negado em plenário.

4.3.2. Composição da COF e controle da agenda e do parecer da COF

Se alinhado à coalizão do governo, o então presidente da COF pode tentar direcionar o parecer da COF para os interesses dessa coalizão. No caso de Ribeirão Preto, por exemplo, como não havia impedimento no regulamento da câmara, o presidente da COF indicado em plenário (dominado pela coalizão) foi o próprio líder do governo na câmara. Dois mecanismos eram usados pelo presidente da câmara associado com o da COF para controlar o efeito do parecer da COF, segundo entrevistados: a) o "regime de urgência" imposto pela presidência da câmara dava à COF apenas 1 dia para analisar a matéria e emitir seu parecer, sem amplo debate na própria comissão; e b) a alocação da relatoria da matéria pelo presidente da COF para si próprio ou para o outro membro da coalizão impedia opiniões contrárias ao interesse da coalizão. O membro da COF que representava a oposição, e que poderia gerar alguma fiscalização independente, estava isolado.

5. CONCLUSÕES

Este estudo traz evidências de que o espaço para atuação da COF e os eventuais recursos disponíveis não são condições suficientes para a atuação da comissão. Em casos com uma forte coalizão formada, a relação Executivo-Legislativo passa a ser de mútua proteção e a fiscalização do Poder Executivo pela COF não ocorre. Em tais casos, a coalizão na presidência da câmara tende a bloquear a ação dessa comissão. No caso de Ribeirão Preto, além do controle de pauta e voto em bloco, que anulariam qualquer questionamento vindo da comissão, foram usados dois mecanismos para captura da comissão: a) a indicação do presidente da comissão, que usou seu poder discricionário sobre a relatoria e a emissão do parecer da COF; e b) os chamados "regimes de urgência" solicitados para impedir uma análise apurada da própria comissão.

Os membros da COF que foram entrevistados, além da esperada falta de especialização no tema e da falta de apoio técnico da própria câmara, apresentam uma visão de curto prazo e uma restrita percepção das potencialidades das competências da comissão. Como consequência da passividade da COF, os vereadores no plenário não são expostos a uma opinião mais qualificada sobre o impacto social e econômico da matéria fiscal ou financeira em pauta. Assim, a decisão do vereador se restringe ao aspecto político e a toda sorte de interpretações e distorções dos fatos associados.

A limitada atuação da COF reduz a capacidade da câmara na atuação em matérias orçamentárias e fiscais, pois, além da rotineira fiscalização do orçamento e dos projetos de lei municipais, tal comissão assume importante papel como fonte de coerção e legitimação no cenário político local. Em certas matérias, a Câmara é a última instância de cobrança de legalidade e de responsabilidade fiscal do Executivo. Uma COF passiva pode significar ausência de atuação da câmara nessas matérias.

Os resultados foram extraídos de municípios em uma faixa populacional específica. Os efeitos podem ser ainda mais intensos em municípios de pequeno porte, dado o menor número de vereadores e recursos disponíveis para equipes de assessores. Outras questões podem surgir, como a proximidade física e cotidiana entre vereadores, prefeito e servidores influentes na administração local, contexto de muitos pequenos aglomerados urbanos pelo país. Dado o representativo número de municípios nessa condição, poderiam ser desenhadas ações pelos tribunais de contas para induzir o ativismo dessas comissões, como envio de extratos simplificados dos pareceres prévios e de outros alertas emitidos, facilitando o engajamento de vereadores na questão, além de breves programas de treinamento gravados e disponibilizados *on-line* que pudessem ter um alcance maior e continuado.

REFERÊNCIAS

Aquino, A. C. B. D., & Azevedo, R. R. D. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, *51*(4), 580-595.

Azevedo, R. R., & Aquino, A. C. B. (2016). O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, *26*, 63-76.

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

Castro, M. M. M., Anastasia, F., & Nunes, F. (2009). Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, *52*(4), 961-1001.

Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. (1988). Brasília, DF.

Controladoria-Geral da União (2009) *O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais*. Brasília, DF: CGU. Recuperado de https://www.cgu.gov.br/cartilhavereadores

Coulson, A. (2011). Scrutiny in English local government and the role of councillors. *Political Quarterly*, *82*(1), 102-111.

Coulson, A., & Whiteman, P. (2012). Holding politicians to account? Overview and scrutiny in English local government. *Public Money and Management*, *32*(3), 185-192.

Dacombe, R. (2011). Who leads? *International Journal of Leadership in Public Services*, *7*(3), 218-228.

Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: opportunities and challenges. *Academy of Management Journal*, *50*(1), 25-32.

Gabris, G. T., & Nelson, K. L. (2013). Transforming municipal boards into accountable, high-performing teams: toward a diagnostic model of governing board effectiveness. *Public Performance & Management Review*, *36*(3), 472-495.

Hoque, Z. (Ed.). (2015). *Making governments accountable: The role of public accounts committees and national audit offices*. London, England: Routledge.

Kim, C. (2015). A study on compilation and improvement of indices for legislative budgetary institutions. *OECD Journal on Budgeting*, *14*(3), 1-29.

Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. (1964). *Estatuto 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.

Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF.

Lopez, F., & Almeida, A. (2017). Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. *Revista de Sociologia e Política*, *25*(62), 157-181.

Mahoney, J. (2000). Strategies of causal inference in small-N analysis. *Sociological Methods & Research*, *28*(4), 387-424.

McGee, D. (2002) *The Overseers – Public Accounts Committees and Public Spending*. London, England: Pluto Press.

Mouritzen, P. E., & Svara, J. H. (2002). *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Newbury Park, CA: SAGE.

Pelissero, J. P., & Krebs, T. B. (1997). City council legislative committees and policy-making in large United States cities. *American Journal of Political Science*, *41*(2), 499-518.

Pereira, C., & Melo, M. A. (2012). The surprising success of multiparty presidentialism. *Journal of Democracy*, *23*(3), 156-170.

Pereira, C., & Mueller, B. (2000). Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *15*(43), 45-67.

Praça, S., Freitas, A., & Hoepers, B. (2011). Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*, 3(2), 141-172.

Raile, E. D., Pereira, C., & Power, T. J. (2011). The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, *64*(2), 323-334.

Rapley, T. (2014). Sampling strategies in qualitative research. In U. Flick (Ed.), *The SAGE handbook of qualitative data analysis* (pp. 49-63). London, England: SAGE.

Reichertz, J. (2013). Induction, deduction. *The Sage Handbook of Qualitative Data Analysis, Sage, London*, 123.

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.

Sandford, M. (2006). Westminster Executive meets local government "culture": overview and scrutiny in three English county councils. *Government & Policy*, *24*(6), 929-946.

Santiso, C. (2005). *Budget institutions and fiscal responsibility: parliaments and the political economy of the budget process in Latin America* (World Bank Institute Working Paper No. 37253). Washington, D.C.: World Bank Institute.

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.

Sartorelli, F., & Pires, V. (2012, novembro). O controle externo orçamentário e financeiro em nível municipal: o caso da Câmara de Vereadores de Olímpia – SP. In *Anais do 5o Encontro de Administração Pública e Governança*. Salvador, BA.

Schaap, L., Daemen, H., & Ringeling, A. (2009). Mayors in seven European countries: part I. Selection procedures and statutory position. *Local Government Studies*, *35*(1), 95-108.

Senado Federal (2005). *Manual do Vereador*. Brasília, DF: Senado Federal. Recuperado de http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/a_pdf/manual_interlegis_vereador.pdf

TCESP. (2014). *Comunicado n. 029/2014 do Secretário-Diretor Geral do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. São Paulo, SP: Secretaria Diretoria Geral. Recuperado de https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/comunicado-sdg-28-2014.pdf

Von Trapp, L. (2010). B*enchmarks and Self-Assessment Frameworks for Democratic Parliaments*. Brussels, Belgic: United Nations Development Programme.

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.

Wehner, J. (2003). Principles and patterns of financial scrutiny: public accounts committees in the Commonwealth. *Commonwealth & Comparative Politics*, *41*(3), 21-36.

Wehner, J. (2006). Assessing the power of the purse: an index of legislative budget institutions. *Political Studies*, *54*(4), 767-785.

Wehner, J. (2007). Budget reform and legislative control in Sweden. *Journal of European Public Policy*, *14*(2), 313-332.

Wollmann, H. (2014). The directly-elected mayor in the German Länder: introduction, implementation and impact. *Public Money & Management*, *34*, 331-337.

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.

Fernando Deodato Domingos

https://orcid.org/0000-0001-6149-7290
Doutorando em Economia pelo Insper Instituto de Ensino e Pesquisa. E-mail: fernandodd1@al.insper.edu.br

André Carlos Busanelli de Aquino

https://orcid.org/0000-0002-0329-410X
Doutor em Ciências Contábeis; Professor Titular da Universidade de São Paulo. E-mail: aaquino@usp.br