

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
MÁRCIO ALEXANDRE DA MOTA DUARTE

FISCALIZAÇÃO E CONTROLE EXTERNO: um estudo sobre *accountability* no município
de São Gonçalo sob a ótica do ciclo orçamentário

RIO DE JANEIRO
2013

Márcio Alexandre da Mota Duarte

FISCALIZAÇÃO E CONTROLE EXTERNO: um estudo sobre *accountability* no município de São Gonçalo sob a ótica do ciclo orçamentário

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, PPED, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção de título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Charles Freitas Pessanha

Co-orientadora: Sol Garson Braule Pinto

Rio de Janeiro

2013

Márcio Alexandre da Mota Duarte

FISCALIZAÇÃO E CONTROLE EXTERNO: um estudo sobre *accountability* no município de São Gonçalo sob a ótica do ciclo orçamentário

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, PPED, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção de título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em 01 de novembro de 2013.

Prof. Charles Freitas Pessanha – orientador (PPED-UFRJ)

Prof. Sol Garson Braule Pinto – co-orientadora (PPED-UFRJ)

Prof. Ana Célia Castro (PPED-UFRJ)

Prof. André Coelho Farias de Souza (Unirio)

FICHA CATALOGRÁFICA

D812 Duarte, Márcio Alexandre da Mota.

Fiscalização e controle externo : um estudo sobre *accountability* no município de São Gonçalo sob a ótica do ciclo orçamentário / Márcio Alexandre da Mota Duarte.

-- 2013.

132 f. ; 31 cm.

Orientador: Charles Freitas Pessanha.

Coorientadora: Sol Garson Braule Pinto.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2013.

Bibliografia: f. 123-127.

Dedicatória

A Elma, Fausto, Zulmira, Arino e Zilma.

Agradecimentos

Agradeço à minha família por todo carinho, apoio e oportunidade de crescimento nesta vida.

Agradecimento especial aos professores Charles Freitas Pessanha e Sol Garson Braule Pinto pela dedicação e paciência com um aluno muitas vezes obsessivo com seu objeto de estudo.

Agradeço aos amigos Gustavo Chiesa, Pedro Cazes, Thiago Cruz, Diogo Tenório, Mayara Felix, Eduardo Braga, Yves Ribeiro, João Oliveira, Ayesha Monteiro, Thaisa Oliveira, Tamires Prado, Joana Rabelo e todos os amigos de São Gonçalo pelo apoio, incentivo e inspiração nos bons momentos e nas adversidades.

Especial agradecimento à professora Ana Célia Castro e ao professor André Coelho Farias de Souza pelo carinho e motivação à continuação da pesquisa em projetos futuros.

Agradeço aos colegas do corpo discente do PPED e toda sua equipe de professores e funcionários.

Especial agradecimento aos colegas da Secretaria de Estado de Segurança Nathália Cordeiro, Vitor Ascerald, Júlia Leite, Wagner Duarte, Ana Luiza Azevedo, Alexandre de Souza pela motivação e apoio imprescindíveis, principalmente na etapa final desta conquista.

Agradeço a todos os meus professores, formais ou não, que me auxiliaram e motivaram.

Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário.

James Madison, político estadunidense.

Resumo

DUARTE, Márcio Alexandre da Mota. Fiscalização e Controle Externo: um estudo sobre *accountability* no município de São Gonçalo sob a ótica do ciclo orçamentário – Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED). Instituto de Economia (IE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, setembro de 2013.

A presente dissertação busca compreender a dinâmica institucional e política do fim do ciclo orçamentário, a saber, a prestação de contas do Poder Executivo do município de São Gonçalo. O tema da fiscalização orçamentária pelo Legislativo integra-se aos amplos estudos sobre o controle do Poder dentro do Estado, onde o conceito de *accountability* surge como expoente nas reflexões sobre transparência e controle governamentais. São atores privilegiados da pesquisa os vereadores do referido município e o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, pois compõem o quadro responsável pelo *accountability intraestatal* (Mainwaring, 2003) do Estado a nível municipal. O foco do estudo está na análise dos recursos, estratégias e desempenho dos integrantes do Poder Legislativo municipal no exercício do seu papel de fiscalização sobre o gasto dos recursos públicos. Entre estes recursos e estratégias dos vereadores no processo de avaliação das contas prestadas, o Tribunal de Contas do Estado se apresenta, constitucionalmente, como ator de destaque, auxiliando o Poder Legislativo no exercício do Controle Externo sobre o Poder Executivo.

Palavras-chave: Ciclo orçamentário, *accountability*, Tribunal de Contas, Poder Legislativo, fiscalização.

Abstract

DUARTE, Márcio Alexandre da Mota. Fiscalização e Controle Externo: um estudo sobre *accountability* no município de São Gonçalo sob a ótica do ciclo orçamentário – Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED). Instituto de Economia (IE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, setembro de 2013.

This project seeks to understand the institutional and political dynamics of the budget cycle, namely the *accountability* of the Executive Power of city of São Gonçalo. The theme of budgetary oversight by the Legislature integrates the extensive studies of the control of power within the state, where the concept of accountability appears as an exponent in the reflections on government transparency and control. The key research figures are the city's representatives and the Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, who are most directly responsible for the horizontal *accountability* (O'Donnell, 1998) at the municipal level. The study's focus is on analysis of resources, strategies and performance of members of the municipal legislative power in exercising its oversight role over the spending of public resources. Among these resources and strategies of the aldermen in the evaluation of accounts rendered, the Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro comes, constitutionally, as a prominent actor, assisting the Legislative in the exercise of the External Control over the Executive.

Keywords: Budget cycle, accountability, Brazilian Court of Accounting (Tribunal de Contas), Legislative, oversight.

Lista de Ilustrações

Gráfico 1: Fluxograma da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo.....	43
Gráfico 2 – Evolução da Receita Orçamentária Prevista e do Total Autorizado pelo Legislativo para abertura de créditos adicionais nas LOAs (R\$ em milhares de reais).....	57
Gráfico 3 - Evolução da Receita Orçamentária Prevista, do Total Autorizado e da Base de cálculo pelo Legislativo para abertura de créditos adicionais nas LOAs (R\$ em milhares de reais).....	60
Gráfico 4 – Composição do total de despesas inicialmente previstas por Funções nas LOAs – 2006 a 2011.....	62

Lista de Quadros e Tabelas

Quadro 1: Dimensões do conceito de <i>accountability</i> e suas interpretações.....	21
Quadro 2 - Dimensões da <i>Accountability</i> , Definições e Elos.....	31
Quadro 3: Relação entre as peças orçamentárias para União, Estados Federados e Municípios.....	42
Quadro 4 – Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa.....	46
Quadro 5 – Objeto de pesquisa e método.....	50
Quadro 6 – Distribuição de salários por faixas e rendimento médio - São Gonçalo, Estado do Rio de Janeiro e Brasil – 2010.....	52
Tabela 1 – Rendimento médio mensal – São Gonçalo, Estado do Rio de Janeiro e Brasil – 2010.....	52
Tabela 2 – Evolução da Receita Orçamentária Prevista de São Gonçalo e do Total Autorizado pelo Legislativo para abertura de créditos adicionais nas LOAs em números absolutos e percentuais (R\$ em milhares de reais).....	56
Quadro 7 – Exceções elencadas no artigo 9º das Leis Orçamentárias Anuais do Município de São Gonçalo para a base de cálculo do percentual autorizado para abertura de créditos adicionais suplementares – 2006 a 2011.....	59

Tabela 3 – Percentual Autorizado Inicial e Total e Ajustado, Valor Total Inicialmente Autorizado para Abertura de Créditos Adicionais e Base de Cálculo Ajustada do Percentual Autorizado para Abertura de Créditos Adicionais (excluindo as exceções previstas nas Leis Orçamentárias Anuais) – 2006 a 2012.....	61
Tabela 4 – Relação entre dotação final e dotação inicial – Lei Orçamentária Anual 2006/2011(%).....	63
Tabela 5 – Relação percentual das dotações finais em relação às iniciais previstas na Lei Orçamentária Anual – Funções Selecionadas – 2006 a 2011.....	64
Tabela 6 – Relação percentual das despesas empenhadas e dotação final – Funções Selecionadas – 2006 a 2011.....	65
Tabela 7 – Relação percentual das despesas empenhadas e dotação final – Funções Selecionadas – 2006 a 2011.....	65
Tabela 8 – Número total de vereadores eleitos por legenda – 2008.....	78
Tabela 9 – Comparação dos partido dos vereadores reeleitos nas eleições municipais de 2008 em relação a 2004.....	79
Tabela 10 – Composição das Comissões Parlamentares Permanentes da Câmara de Vereadores de São Gonçalo – 2011/2012.....	80
Tabela 11 – Frequência dos vereadores em cada comissão permanente da Câmara de Vereadores de São Gonçalo – 2011/2012.....	82
Quadro 8 - Apreciação de Contas do Poder Executivo pelo TCRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro.....	93
Tabela 12 – Frequência das Irregularidades consideradas pelo relator do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro nos pareceres sobre as contas do Chefe do Executivo da Região Metropolitana do Rio, com exceção da capital – 2004 a 2010.....	94
Quadro 9 – Lista de irregularidades com suas respectivas penalidades e fundamento legal.....	98
Quadro 10 – Lista de irregularidades apontadas pelos Conselheiros-Relatores sobre as contas do Chefe do Executivo de São Gonçalo – 2004 a 2008.....	100

Quadro 11 – Irregularidades apontadas pelo Corpo Instrutivo nos pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro das contas do Chefe do Executivo de São Gonçalo – 2004 a 2011.....	101
Quadro 12 – Comparativo entre as irregularidades apontadas pelo Corpo Instrutivo e as irregularidades votadas pelos Relatores nos pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro sobre as contas prestadas pelo Chefe do Executivo de São Gonçalo – 2004 a 2012.....	102

Sumário do Anexo I

Tabela 1 – Os 15 Municípios mais populosos – Exceto as capitais, 2010.....	128
Tabela 2 – Número de eleitores segundo o município do Estado do Rio de Janeiro - 2012..	128
Tabela 3 – Seis municípios com maiores PIB do Estado do Rio de Janeiro - 2010.....	129
Quadro 1 – PIB total do município de São Gonçalo e sua composição - 2010.....	129
Tabela 4 – Ranking do PIB per capita em valores correntes dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro com mais de cem mil habitantes – 2012.....	129

Sumário do Anexo II

Questionário a ser aplicado aos vereadores da câmara legislativa de São Gonçalo.....	132
--	-----

Lista de Siglas

ALERJ	Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde
SEPROG	Secretaria de Avaliação de Programas de Governo
TCERJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCU	Tribunal de Contas da União
WWW	World Wide Web

SUMÁRIO

Introdução.....	14
Capítulo 1 - Accountability: balanço conceitual.....	19
1.1 Tipos de Accountability.....	23
1.2 Dimensões de Accountability para Governança Democrática.....	27
Capítulo 2 - Divisão de Poderes e Accountability.....	32
2.1 Controle Externo do Orçamento Público no Brasil.....	34
2.2 Instituições responsáveis pelo Controle Externo do Estado.....	35
Capítulo 3 - Sistema Orçamentário e Accountability.....	40
3.1 O Sistema Orçamentário brasileiro.....	40
Capítulo 4 - Estudo de Caso.....	46
4.1 Metodologia e considerações preliminares.....	46
4.2 Caracterização do Município de São Gonçalo.....	50
4.3 Organização do Controle Orçamentário no Município de São Gonçalo.....	53
4.3.1 Maleabilidade Orçamentária.....	53
4.3.1.1 Autorizações de alteração das despesas fixadas.....	55
4.3.2 Comissões Parlamentares – A especialização do processo legislativo.....	66
4.3.2.1 Comissões Parlamentares – funcionamento e aspectos institucionais.....	68
4.3.2.2 Comissões Parlamentares em São Gonçalo.....	73
4.4 Auxílio Técnico do Tribunal de Contas.....	87
4.4.1 Pareceres do Tribunal de Contas da Região Metropolitana.....	90
4.4.2 Pareceres do Tribunal de Contas de São Gonçalo.....	99
4.5 Julgamento das Contas do Chefe do Executivo.....	105
Considerações Finais.....	113
Referências.....	122
Anexo I.....	127
Anexo II.....	130

Introdução

A prestação de contas sobre as despesas públicas atende a uma necessidade básica das sociedades democráticas: o estabelecimento de limites das ações dos governantes por meio de mecanismos de controle, como a própria publicidade dos atos públicos além do próprio o arcabouço legislativo na forma de punições a eventuais irregularidades.

Os mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) - sistema de prevenção e limitação do acúmulo de Poderes na mão de um só homem ou órgão do Estado, dividindo a autoridade estatal em diferentes Poderes os quais se controlam mutuamente – também concorrem para a prevenção de abusos de poder através da fragmentação de competências entre diferentes órgãos os quais exercem controle uns sobre os outros, como é o caso do julgamento das contas do Chefe do Executivo pelo Poder Legislativo.

Constitucionalmente, no Brasil, a fiscalização está prevista nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, além dos artigos relativos ao tema nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas de cada município. O artigo 70 da Constituição Federal estabelece que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (art. 70 da CF/88)

No tocante aos municípios, o artigo 29 da Constituição Federal estabelece que estes devam ser regidos por Lei Orgânica, a qual deverá respeitar a Constituição Federal e a Constituição do respectivo Estado ao qual pertencem. O processo de fiscalização, nesse sentido, deve seguir os mesmos princípios da União e dos Estados Federados.

O Controle Externo da administração pública é um tema que exige um tratamento da legislação específica e uma abordagem compreensiva da natureza política da avaliação sobre os gastos governamentais, por ser constituída de uma dimensão mais “técnica”, a da regularidade fiscal (legalidade dos gastos) e de outra mais “política”, como a avaliação de desempenho. O papel do Poder Legislativo no ciclo orçamentário é amplo, e a configuração política das Assembléias Legislativas e a atuação desse Poder materializam-se tanto no momento de construção do planejamento dos gastos governamentais de cada ano – traduzido em sua Lei Orçamentária Anual, a ser apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo – quanto nos desdobramentos da avaliação anual das contas prestadas pelo Executivo.

Apesar da importância deste processo de prestação de contas anual, Pessanha (2009) tem demonstrado uma recorrente falta de atenção devida à aprovação das contas presidencialismo Brasil e na Argentina por parte dos legisladores, as quais, muitas vezes, só entraram em pauta para aprovação nas respectivas casas legislativas muitos anos após terem sido executadas e, algumas vezes, décadas depois do fim dos mandatos presidenciais. Em tese, o passar do tempo é, para a prestação de contas, um fator de alta relevância na deterioração da capacidade analítica dos eventuais atos ilegais e, principalmente, da avaliação de desempenho, traduzida na Constituição através do conceito de economicidade. Por um lado, em geral, muitas avaliações feitas pelos legisladores devem levar em consideração o contexto no qual certas decisões foram tomadas; o distanciamento no tempo e a mudança dos atores e cenário a serem avaliados prejudicam essa contextualização, dissipando a identificação precisa de responsabilidades dos agentes envolvidos. Ademais, pode ser gerado e fortalecido o sentimento de impunidade e descaso com a prestação de contas, agravando a desconfiança pública sobre a vida política, em especial em países como o Brasil, onde escândalos de corrupção frequentemente ganham destaque na grande mídia. Por fim, a falta de uma avaliação das contas prestadas constitui uma carência crassa dos subsídios necessários aos eleitores na avaliação do desempenho de seus governantes, enfraquecendo, logo, *accountability*¹ vertical² (O'DONNELL, 1998) realizada principalmente através das eleições.

Atualmente, o surgimento de uma “explosão de práticas de auditoria” tanto no setor privado como no setor público, demonstrada por Power (1999) em sua análise no Reino Unido, tem inspirado atualizações na agenda política dos controles internos e externos dos Estados Nacionais, como o surgimento de auditorias de desempenho. Entre os órgãos que vêm sofrendo essas influências, estão os Tribunais de Contas e órgãos de controle interno do Poder Executivo, como as Auditorias Gerais e as Controladorias.

Em relação aos Tribunais de Contas, a Constituição de 1988 ampliou as competências destes e introduziu novos parâmetros para a avaliação do desempenho dos agentes públicos

¹ O conceito de *accountability*, amplamente utilizado entre os cientistas políticos contemporâneos, refere-se, em termos gerais, a relações entre agentes onde um indivíduo, grupo ou organização possui a responsabilidade objetiva de prestar contas sobre seus atos.

² Para O'Donnell (1998), a *accountability vertical* refere-se a meios de controle e fiscalização ascendentes dos cidadãos com o Estado e seus agentes. A principal faceta da *accountability vertical* seriam as eleições periódicas, mas também estão inclusos outros instrumentos de democracia direta, como plebiscitos, audiências públicas, ações organizadas da sociedade civil e da mídia na investigação e exposição de infrações de agentes públicos, entre outras formas de controle da sociedade sobre as ações governamentais.

como a economicidade³, princípio que agrega a consideração sobre economia e celeridade dos serviços prestados, ou seja, não só a conformidade legal das despesas. Outros avanços legais se deram com o passar dos anos, em grande parte, influenciados por movimentos globais de reforma e austeridade fiscal do Estado, como a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Algumas outras reformas, no entanto, parecem ter sido consequências de pressões populares e investigações contra esquemas de corrupção, como apontam Figueiredo et Limongi (2008) acerca da Resolução nº 2 de 1995 do Congresso Nacional a qual racionalizou e tornou mais transparente o processo de aprovação da lei orçamentária. Segundo os autores, as investigações realizadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Congresso Nacional acerca dos chamados “anões do orçamento” – parlamentares brasileiros do Congresso Nacional cujas fraudes realizadas durante os anos 1980 e 1990 foram descobertas e investigadas em 1993 – teriam dado origem a mudanças institucionais no processo de apreciação do orçamento público pelo Poder Legislativo. Apesar dos crescentes constrangimentos legais, ainda parece haver um vácuo no processo de controle externo em relação à prestação de contas do chefe do Poder Executivo justamente por depender da iniciativa política dos legisladores.

Nas sociedades inspiradas no modelo ocidental de Estado Democrático, a função de fiscalizar a execução orçamentária do Poder Executivo tem sido historicamente exercida, segundo os princípios constitucionais, pelo Poder Legislativo. Na esfera federal brasileira, temos o Congresso Nacional (com a participação das duas casas legislativas federais: o Senado Federal e a Câmara dos Deputados), nos estados temos as Assembléias Legislativas Estaduais e, nos municípios, as Câmaras de Vereadores. Outro importante órgão responsável pelo controle externo das finanças do no Brasil é o Tribunal de Contas. Em relação à prestação de contas do Poder Executivo, os tribunais federal (Tribunal de Contas da União), dos estados federados e municípios emitem pareceres prévios sobre as contas do Chefe do Executivo dentro do prazo constitucional de sessenta dias a partir do recebimento destas. Esses pareceres são então enviados às casas legislativas para sua apreciação e eventual aprovação ou não. Esta avaliação permite à sociedade avaliar o juízo de valor do Poder Legislativo acerca da conduta do Chefe do Executivo.

Alguns autores, em análise crítica aos sistemas democráticos em diversos países, especialmente na América Latina, apontam para a fragilidade do canal de comunicação

³ O princípio da economicidade foi introduzido na CF/88 a partir da Emenda Constitucional nº19 de 1998.

entre sociedade e representantes eleitos após as eleições. Nesses casos, acreditamos que até mesmo o processo de prestação de contas e atenção à legalidade pelos representantes eleitos e funcionários públicos sejam fragilizados quando os atores do mundo político se destacam e se distanciam do controle social. Os vereadores, deputados e senadores, mesmo sendo os agentes democraticamente eleitos, incumbidos da tarefa de serem os “olhos, voz e braço” da sociedade – fiscalizando, propondo mudanças na legislação e no orçamento e impondo punições a outros agentes políticos através do impeachment -, não podem ser excluídos desta análise crítica.

A literatura utilizada como base para as reflexões desta dissertação gira em torno do conceito de *accountability*. Apesar de ainda não possuir uma tradução para o português, o termo é amplamente utilizado por autores nacionais, mas a amplitude de seu significado está longe de ser consensual.

Neste sentido, esta pesquisa teve como objetivo estudar a organização da Câmara de Vereadores do Município de São Gonçalo para o exercício do Controle Externo sobre o Poder Executivo municipal entre os anos de 2004 a 2011. Esse controle, segundo os princípios constitucionais, compreende a fiscalização e controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de todos os Entes Federados e entidades da administração direta e indireta. No caso específico desta dissertação, traçamos um recorte deste controle a nível municipal, mais precisamente no exercício do Controle Externo do Poder Legislativo (Câmara de Vereadores) sobre o Poder Executivo (Prefeitura).

Levando em consideração a natureza complexa desta pesquisa, além das entrevistas com os vereadores do município de São Gonçalo, foram feitos levantamentos da legislação pertinente e demais documentos oficiais ligados ao ciclo orçamentário, com especial atenção para o seu momento final, de avaliação da execução orçamentária anual, a prestação de contas propriamente dita.

As questões-chave a serem respondidas por esta dissertação foram:

1. Como os parlamentares do Município de São Gonçalo se organizam para avaliar a execução orçamentária?, e
2. Por que, apesar dos pareceres negativos do Tribunal de Contas das contas da Chefe do Executivo municipal, os vereadores não lhe imputaram nenhuma sanção?

As hipóteses associadas às questões são quatro e estão listadas a seguir, não em ordem de importância:

- I. A função de fiscalizar é exercida com baixa ou nenhuma prioridade pela maior parte dos membros do Poder Legislativo municipal.
- II. A interação entre o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e a Câmara de Vereadores de São Gonçalo sobre a prestação de contas da prefeitura é baixa, resumindo-se ao envio de parecer prévio.
- III. Mesmo com consecutivos pareceres contrários emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a Câmara de Vereadores não cobra da Prefeitura medidas de correção das irregularidades.
- IV. Os pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro têm pouco ou nenhuma influência na formação de opinião dos vereadores sobre as contas prestadas pelo Poder Executivo municipal.

No capítulo 1, apresenta-se o conceito-chave para esta dissertação, *accountability*, suas múltiplas dimensões e relações com o controle governamental.

No capítulo 2, será abordado o tema do Controle Externo e sua relação com *accountability*, além da exposição das instituições responsáveis pelo seu exercício, a saber. O Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, como órgão técnico auxiliar.

No capítulo 3 expor-se-á o Modelo Orçamentário Brasileiro, suas ferramentas de planejamento consolidadas pela Constituição de 1988 e as etapas do ciclo orçamentário, na qual focamos o momento final: seu fechamento com o julgamento das contas do Chefe do Executivo.

Por fim, no Capítulo 4, apresenta-se o estudo de caso, com o detalhamento da metodologia e justificativa das hipóteses levantadas, além da análise bibliográfica, documental e das entrevistas necessárias para a compreensão da organização e funcionamento da fiscalização sobre a execução orçamentária no Município de São Gonçalo.

1. *Accountability*: balanço conceitual.

Neste capítulo será apresentado o conceito de *accountability* e suas múltiplas dimensões, intimamente relacionadas ao tema desta pesquisa, a saber, a prestação de contas governamental. Serão apresentados alguns autores que estabelecem limites ao conceito mais adequados às relações de prestação de contas abordadas nesta pesquisa, ou seja, tipologias e dimensões de *accountability* afins às relações de controle externo entre instituições estatais.

Trazido por Anna Maria Campos pela primeira vez ao Brasil no início da década de 1990, o conceito de *accountability* ainda não possui correspondente na língua portuguesa para sua tradução de forma adequada. A sua utilização, contudo, é comum entre autores nacionais ligados às Ciências Sociais e, em especial, à Ciência Política. Em linhas gerais, *accountability* está relacionado à responsabilidade objetiva de um indivíduo, grupo ou organização de responder por algo, de prestar contas - no seu sentido mais amplo, não apenas relacionados à violação ou não de uma regra, podendo também ser abarcado a análise do mérito das ações do agente.

Por se tratar de um conceito de conteúdo amplo, as tipologias criadas e dimensões investigadas de *accountability* são múltiplas. Para Schedler (1999), o conceito está relacionado a uma das preocupações básicas da Ciência Política: o controle do poder governamental. Para o autor, o conceito é atraente pela sua abrangência, compreendendo três meios de controle de abuso de poder: a imposição de sanções (ou sua simples ameaça), a obrigação do exercício transparente do poder e a imposição de justificativa para os atos (SHEDLER, 1999, p. 14). O primeiro meio é representado pela dimensão do *enforcement* (poder de impor sanções ou premiar bons desempenhos) enquanto as últimas duas estão relacionadas à dimensão da *answerability* (obrigação do agente em agir de forma transparente e justificar seus atos).

Numa leitura abrangente, relações de *accountability* podem ser identificadas em tantas relações sociais quanto existirem aquelas onde houver julgamento de desempenho o qual possa acarretar algum ônus ao indivíduo ou organização avaliados. Este julgamento, segundo Grant e Keohane (2005) obedece a uma análise de conformidade das ações do(s) agente(s) no exercício do poder a partir de padrões de desempenho esperados ou pré-estabelecidos pelos seus delegantes. Para os autores, a capacidade dos delegantes de impor sanções pelo não cumprimento das responsabilidades é outro aspecto importante da relação de *accountability*.

Para Oakerson (1989) apud Grant e Keohane (2005):

“Ser responsável (*accountable*) significa ter que responder pela sua ação ou inação e, dependendo da resposta, estar exposto a potenciais sanções, positivas ou negativas.” (tradução nossa)

A relação intrínseca entre *accountability* e processos de controle do abuso de poder e prestação de contas tem justificado a aplicação do conceito nos estudos voltados para a administração pública e na política, onde a aferição da qualidade dos governos democráticos tem como uma de suas principais métricas a efetividade dos mecanismos de controle do poder discricionário dos agentes públicos. Outro aspecto importante é o próprio fundamento de sistemas democráticos: a qualidade de representação e a capacidade de participação dos governados nos sistemas de tomada de decisão. Nesse sentido, a legitimidade de um governo pretensiosamente democrático passaria pela aferição de como se processa a relação de *accountability* entre os governantes e os governados.

Segundo Mainwaring (2003), após o período de transição democrática nos países latino-americanos, teria havido um processo de desencantamento com o sistema representativo e até mesmo um crescente cinismo com a qualidade dos governos eleitos. Um dos desafios contemporâneos giraria em torno da construção e de mecanismos mais efetivos de *accountability* – sem prejuízo da efetividade dos governos - no combate a problemas recorrentes como corrupção, falta de fiscalização, impunidade para atores estatais e uso indevido de recursos públicos. Estas questões teriam chamado atenção de religiosos, líderes políticos, empresários, cidadãos e acadêmicos (Mainwaring, 2003, p.4).

As pesquisas relacionando *accountability* e democracia têm produzido uma gama de tipologias e problematizado suas dimensões e fronteiras conceituais. Mainwaring, num exercício crítico de análise da obra de diversos autores, procurou categorizar os principais eixos de divergências teóricas do conceito. Xavier (2011), com base no trabalho de Mainwaring, agrupou os pontos de divergência expostos por Mainwaring em diferentes dimensões e suas variações, conforme o quadro abaixo:

Quadro 1: Dimensões do conceito de *accountability* e suas dimensões.

DIMENSÃO	INTERPRETAÇÃO
ABRANGÊNCIA	Limites formais de atuação
	Limites formais e informais de atuação
VIOLAÇÃO	Legais
	Políticas
SANÇÃO	Direta
	Indireta
RELAÇÃO ENTRE ATORES	Principal-Agente
	Ampla
AGENTES	Principal (na relação Principal-Agente)
	Principal (na relação Principal-Agente) e Outros

Fonte: Xavier, 2011.

O primeiro ponto de divergência diz respeito à natureza da relação entre os agentes e aos públicos aos quais esses prestam contas. Estas relações podem ser tanto formais como informais. Para autores que buscam uma delimitação mais rigorosa, somente relações de prestação de contas por vias institucionais formalizadas deveriam ser consideradas como relações de *accountability*. Uma visão menos rigorosa admite a imposição de responsabilidades de resposta e tomada de decisões também por vias informais de cobrança, como a força da opinião pública sobre uma política de governo ou a influência dos financiadores de campanha sobre os candidatos políticos.

O segundo ponto de desacordo está associado aos tipos de infrações cometidas pelos agentes as quais devem ser pautas nas relações de *accountability*. Sob uma interpretação, somente violações legais deveriam configurar casos nos quais são acionados mecanismos de *accountability*. Uma segunda perspectiva admite violações tanto legais quanto políticas sob a jurisdição dos agentes de *accountability*. Neste sentido, a avaliação de desempenho dos agentes políticos tanto pelos votantes quanto por seus pares também poderia ser considerada como um vetor de *accountability*.

A terceira dimensão diz respeito aos tipos de sanções que deveriam estar contidos nos limites do conceito. A capacidade de impor sanções como critério fundamental para identificar uma relação de *accountability* é um ponto pacífico para os autores de ambos os lados. Contudo, enquanto uns admitem somente sanções diretas dos delegantes, representados ou *stakeholders*⁴ por vias formais, como as eleições, outros autores incluem as sanções indiretas

⁴Segundo Freeman e Reed o conceito serviria para designar aqueles grupos sem cujo apoio a organização deixaria de existir (FREEMAN et REED, 1983, p.89). O conceito foi introduzido pela Teoria dos *Stakeholders*,

dentro do escopo do conceito. Sanções indiretas envolvem desde custos de reputação oriundos de pressões da mídia e/ou opinião pública ao trabalho das ouvidorias, as quais podem, posteriormente, acionar outros agentes capacitados para impor sanções diretamente.

A quarta dimensão, conforme Xavier (2011), diz respeito às interpretações onde a relação de *accountability* limita-se somente à relação agente-principal e às relações mais amplas de prestação de contas, incluindo agentes localizados fora da relação agente-principal capazes de impor sanções. Relações de agente-principal podem ser descritas como aquelas onde um indivíduo, grupo ou organização delega seu(s) poder(es) a outro(s) para o exercício de alguma competência. Alguns autores só consideram uma relação de *accountability* onde o principal possa remover o poder do agente ou renová-lo. Outros estudiosos do tema acreditam ser esta abordagem muito restritiva e reducionista, excluindo agentes externos com poderes de sanção relevantes, como o Poder Legislativo em sistemas presidencialistas, o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas.

A quinta dimensão de divergência diz respeito aos agentes responsáveis pelos mecanismos de *accountability*. Para alguns autores, somente os principais da relação principal-agente poderiam ser atuar como agentes de *accountability*. Numa visão mais abrangente, onde são incluídos tantos os meios formais de solicitação de prestação de contas quanto meios informais, outros agentes podem atuar nesta relação, sendo os principais um subconjunto.

Além de toda essa variedade de interpretações acerca das dimensões do conceito, também encontramos na literatura diferentes tipologias do conceito, as quais refletem não apenas combinações destas dimensões, mas também recortes e lentes específicas de cada autor sobras relações de prestações de contas. O'Donnell (1998) e Mainwaring (2003), ao criarem tipologias para definir relações de *accountability* entre atores estatais, chegam a formulações muito próximas em seus conceitos de *accountability* horizontal e *accountability* intraestatal, respectivamente. Ambos os autores convergem em diversos critérios de definição para seus conceitos de acordo com as dimensões abordadas nesta seção, divergindo, contudo, num ponto fundamental para entendermos a complexa relação de fiscalização e controle entre o Legislativo e o Executivo. Estas semelhanças e divergências serão exploradas na próxima seção além da apresentação de outros tipos de *accountability*.

elaborada na década de 1980, e propõe que “todas as partes interessadas, os *stakeholders*, sejam considerados na definição das ações a serem realizadas pelos gestores organizacionais”. (MAINARDES et al, 2011, p. 2)

1.2 Tipos de *Accountability*

Um dos pioneiros na tentativa de construção de tipologias para o conceito, O'Donnell (1998) identifica nas sociedades democráticas dois tipos de *accountability*: o vertical e o horizontal. O primeiro seria aquele exercido por cidadãos, individual ou coletivamente, contra ações de agentes públicos, eleitos ou não, através de um canal institucional. Para sua existência efetiva, deveriam ser garantidos alguns princípios fundamentais de um regime democrático nos termos de Dahl (1999), a saber: autoridades eleitas, eleições livres e justas, liberdade de expressão e associação e acesso a fontes de informação alternativas, havendo a existência de uma mídia livre e responsável que cobrisse tanto as reivindicações coletivas quanto denúncias sobre atos suspeitos de ilicitude de autoridades públicas. Somente a partir destes critérios poder-se-ia dar uma relação legítima de prestação de contas entre agentes públicos e a sociedade.

As eleições periódicas seriam a forma de *accountability* vertical mais recorrente e consolidada, servindo, teoricamente, para premiar ou punir os representantes pelos seus desempenhos tanto por meio de reeleições ou escolha de novos quadros políticos para a administração pública. O papel da mídia e organizações da sociedade civil também seriam importantes canais para o exercício da *accountability* vertical, pois dariam visibilidade, força e alcance às pressões sociais, podendo gerar custos políticos para os governantes os quais se refletiriam em futuras eleições.

Contudo, o próprio autor alerta para a ineficácia da *accountability* eleitoral como forma de sanção a autoridades públicas por supostos atos indesejados no exercício de suas funções; seriam inúmeras as debilidades existentes nos regimes democráticos novos e recentemente redemocratizados as quais contribuem para a ineficácia da *accountability* eleitoral, como: “sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos e reversões políticas súbitas.” (O'DONNELL, 1998, p.29).

Para o exercício deste tipo de *accountability* a transparência e publicidade das ações governamentais seriam essenciais. Uma avaliação bem informada produziria um julgamento mais consistente dos eleitores com suas preferências. Por outro lado, a dificuldade de acesso às informações dos agentes públicos, o desinteresse geral da sociedade pelo acompanhamento do debate político, discussões pouco qualificadas nos períodos eleitores entre outros fatores põem em cheque a efetividade das eleições como mecanismo *de accountability*.

Já *accountability* horizontal consistiria na:

(...) existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agente ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 98)

Nesse sentido, *accountability* horizontal seria aquele exercido pelos próprios órgãos do Estado em relação aos agentes públicos, com especial atenção para a legalidade dos atos praticados por vias formais de atuação. Este tipo de *accountability*, segundo o autor, ainda é fraco e intermitente na cultura política e nas instituições de democracias recentes ou países redemocratizados há poucas décadas, como é o caso da maioria dos países latino-americanos.

Para O'Donnell, só haveria *accountability* horizontal a partir da existência de agências formalmente autorizadas a exercer o controle sobre uma estrita esfera de violações sobre a legalidade dos atos de agentes públicos. Quanto às dimensões de relações de *accountability* e dos agentes responsáveis pelas sanções, o conceito possui fronteiras mais amplas, pois considera agentes de supervisão, controle e sanção cujas fontes de delegação de poder não estão diretamente subordinadas umas às outras, extrapolando a relação principal-agente.

Ainda quanto às sanções, o autor admite que nem todas as agências autorizadas, dispostas e capacitadas para supervisionar são imbuídas de competência para lhes impor. Essas podem, contudo, existir de forma indireta, pois o *accountability* horizontal não seria exercido isoladamente pelas agências, mas em forma de rede, onde a eficácia do controle é garantida pela atuação em conjunto de diversas instituições do Estado.

Brinkerhoff (2001) faz uma distinção entre agentes com alto grau de capacidade de coação e sanção (capacidade de *enforcement*) na *accountability* dentro do governo (horizontal) e fora do governo (vertical). Para o autor, em grande parte, a *accountability* iniciada pela sociedade teria baixa capacidade de sanção, enquanto as instituições e mecanismos mais fortes estariam presentes dentro do Estado. O mesmo não expõe claramente, mas a inclusão de agentes de *accountability* como: acadêmicos, organizações da sociedade civil e a própria mídia, leva-nos a inferir que violações de naturezas amplas, relações além da agente-principal e custos políticos estariam previstas na sua conceituação.

Com sutis, mas importantes diferenças conceituais do *accountability* horizontal de O'Donnell, Mainwaring propõe o conceito *accountability* intraestatal. Para este autor, a noção espacial sugerida pela qualificação das relações de *accountability* entre vertical e horizontal

para distinguir entre as relações do Estado x Sociedade e Estado x Estado pode mascarar questões hierárquicas de prestação de contas dentro da estrutura da administração pública como, por exemplo, as chefias aos seus subordinados ou os Ministros e Secretários aos Chefes do Executivo. Para Mainwaring, nem todas as relações de *accountability* dos agentes públicos são “horizontais”, como podem vir a sugerir a tipificação de O’Donnell. O Poder Executivo, por exemplo, possui um alto grau de discricionariedade sobre parte da burocracia sob seu comando, principalmente sobre os cargos políticos. Nas palavras do próprio autor, algumas relações intraestatais são verticais (incluindo relações principal-agente), ao menos em termos formais e por essa e outras razões o conceito de *accountability* intraestatal não corresponderia exatamente ao *accountability* horizontal de O’Donnell.

Mainwaring compartilha de boa parte da perspectiva de O’Donnell sobre as dimensões do conceito. Assim como a *accountability* horizontal, a *accountability* intraestatal considera somente a autoridade legal de cobrança de responsabilização sobre os agentes, deixando de fora, por exemplo, o papel da mídia e da sociedade civil ao exercer pressão sobre agentes públicos para a prestação de contas ou tomada de decisões, conforme admite o conceito de *accountability* societal de Smulovitz e Peruzzotti (2003).

As relações entre os atores na perspectiva de Mainwaring também vão além da principal-agente. Os agentes responsáveis pela sua execução são igualmente amplos, mantendo, contudo, a necessidade de se enquadrarem dentro do léxico de relações formalmente estabelecidas. Para o autor, as relações de *accountability* intraestatal podem ser divididas em três.

A primeira seria a relação agente-principal, onde um principal encarrega um agente de executar uma função além de ter controle total sobre esse agente.

A segunda englobaria o sistema legal e, eventualmente, atores estatais (e. g. poder legislativo impugnando o mandato do Chefe do Executivo devido a denúncias de irregularidades). O Legislativo, Poder do Estado investigado nesta pesquisa, não configura uma relação agente-principal com o Poder Executivo, mas pode ser considerado, segundo Mainwaring, como um “agente de sanção”, configurando uma importante relação de *accountability* intraestatal.

Por fim, agentes de supervisão (*oversight actors*) também são responsáveis por monitorar o comportamento de agentes públicos. Enquadram-se nesta categoria instituições de

supervisão e controle, como as Auditorias Gerais e os Tribunais de Contas. Estas últimas, agentes importantes para o processo de prestação de contas estudado nesta dissertação, ainda possuem capacidades de eventualmente impor sanções por ilegalidades, apesar das suas atividades não serem limitadas exclusivamente à verificação da legalidade dos agentes responsáveis por recursos públicos.

A exclusão de relações informais de prestação de contas não diminui a importância política destas, mas confere maior clareza na definição do conceito. Segundo Mainwaring, não bastaria somente o agente responder a qualquer solicitante, mas deveria existir a obrigação legal, ou existir um direito institucionalizado de um agente de *accountability* impor sanções aos agentes públicos (Mainwaring, 2003, p.7).

Contudo, quanto aos tipos de violação cometidos pelos agentes, Mainwaring diverge da visão de O'Donnell. Enquanto o último delimita esta dimensão às infrações legais, Mainwaring também considera violações mais amplas, através de avaliações de desempenho. Os problemas práticos da exclusão dos critérios políticos de avaliação são mais claros em sistemas parlamentares onde, se levarmos em consideração somente a definição de O'Donnell, a remoção dos ministros ou gabinete pelo parlamento somente em casos de transgressões legais seriam considerados relações de *accountability* (horizontal). Nos sistemas presidenciais, Mainwaring também defende os critérios políticos de avaliação para a imposição de sanções dos agentes de *accountability*. Entre as razões para tal consideração estaria a baixa vinculação política dos representantes eleitos com seus votantes, gerando o que o próprio O'Donnell define como democracia delegativa⁵, em oposição à democracia representativa.

Limitar a *accountability* entre agentes do Estado à verificação da legalidade dos atos pode contribuir para ofuscar questões relacionadas à qualidade das decisões dos governantes nos regimes democráticos. Por outro lado, ampliar o leque de violações do conceito para avaliações de desempenho não garantem, mas talvez demandem maiores participação e

⁵Para O'Donnell (1998), democracias delegativas seriam aquelas onde o regime democrático ainda não foi institucionalizado. Representantes são eleitos democraticamente, mas, devido à falta de uma cultura representativa e graves problemas econômicos e sociais herdados, os governos assumem, comumente, posturas autoritárias no processo decisório. Para O'Donnell, nada garante que essas democracias caminhem para governos mais democráticos, podendo até regredir para regimes autoritários. Países redemocratizados recentemente e com experiências autoritárias, como o Brasil, poderiam ser consideradas democracias delegativas, onde, após as eleições (*accountability* vertical), os representantes dificultariam o acesso da sociedade civil aos processos decisórios, restringindo o fluxo de poder.

atenção às necessidades da sociedade nos processos de priorização, formulação e execução de políticas públicas, entre outras competências dos agentes públicos. O distanciamento dos eleitores e autoritarismo dos representantes eleitos de fato não se limitam ao Poder Executivo. Podem muito bem estar presentes no Poder Legislativo. Contudo, a complexidade institucional dos processos de decisão desse, assim como sua possível heterogênea composição, podem conferir um maior grau de discussão e pontos de vista diferentes na agência do Estado.

Por esses motivos, o conceito de *accountability* intraestatal é melhor adequado aos objetivos desta pesquisa, onde o processo de prestação de contas do Chefe do Executivo em relação à execução orçamentária frente o Poder Legislativo extrapola a verificação jurídica dos atos.

Dimensão igualmente importante no processo é o julgamento da diferença entre o planejamento e execução do orçamento devido ao caráter autorizativo das peças orçamentárias, o qual será abordado na seção 4.3.1. Mesmo com os avanços institucionais de construção do orçamento, como as práticas do orçamento participativo, o Poder Executivo, por meio de diversos mecanismos legais, ainda possui um alto grau de autonomia na sua execução. Por outro lado, cabe ao Legislativo fiscalizar, solicitar esclarecimentos e, eventualmente, punir tanto irregularidades de natureza política e legal através do julgamento das contas do Chefe do Executivo além de estabelecer importantes margens de discricionariedade na execução orçamentária no momento de sua aprovação.

Na próxima seção serão apresentadas outras dimensões da *accountability* a partir de uma perspectiva diferente da apresentada nesta seção, no sentido de aprofundar os critérios de avaliação presentes no conceito de *accountability* intraestatal, em especial aqueles os quais deveriam ser considerados no julgamento das contas governamentais pelo Poder Legislativo. A divisão de Brinkerhoff (2001) para as dimensões do conceito estão mais diretamente relacionadas com a governança democrática nas suas três dimensões: política, financeira e de desempenho. Todas, critérios importantes e necessários para uma avaliação ideal da execução orçamentária.

1.3 Dimensões de *accountability* para a governança democrática

A partir de uma perspectiva diferente de Mainwaring, Brinkerhoff (2001) desmembra o conceito de *accountability* em três dimensões relacionadas com a governança em sistemas

democráticos: democrática/política, financeira e de desempenho.

A dimensão democrática/política seria aquela relacionada às instituições, procedimentos e mecanismos responsáveis pela garantia de correspondência entre promessas eleitorais e as ações dos políticos de fato, atentando para a busca de confiança na opinião pública, transparência nos processos decisórios e contínua resposta e adequação das diretrizes do governo às demandas dos cidadãos.

A principal via da *accountability* democrática/política seria as eleições periódicas. Contudo, três questões inerentes ao sistema representativo poderiam se tornar obstáculos para sua efetividade. Primeiro, o lapso temporal entre as eleições e a discricionariedade dos políticos no dia-a-dia, enfraquecendo a relação das escolhas políticas e preferências dos cidadãos. Soma-se a isto a falta de clareza para os representantes se os votos têm ou não um caráter retrospectivo ou prospectivo (avaliando o desempenho de políticos anteriores e/ou apostando nos programas e promessas dos atuais candidatos), gerando um ambiente de incertezas quanto à interpretação dos resultados das eleições. Por fim, aspectos da cultura política em países em desenvolvimento e em transição democrática, como os enumerados por O'Donnell (1999, p.30), como sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de políticas públicas pobremente definidas, e reversões políticas súbitas. Questões éticas e morais também integram os aspectos da *accountability* democrática, pois refletiriam valores inerentes aos regimes democráticos.

Outro problema levantado por Brinkerhoff é a crescente distância entre a expertise técnica de agentes do Estado e o conhecimento compartilhado pelos cidadãos. A complexidade atingida pelas atividades desenvolvidas pela administração pública exige cada vez mais um conhecimento especializado para uma avaliação adequada tanto dos processos de construção de políticas públicas e seus impactos quanto dos serviços ordinariamente prestados. Nesse cenário, os cidadãos sem o preparo técnico e tempo disponível para um entendimento aprofundado contariam cada vez mais nos pareceres e julgamentos de atores capacitados e responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação das funções do governo. A garantia de qualidade da *accountability* democrática/política, nesse sentido, assume uma interdependência crescente, balizada cada vez mais na observância dos valores éticos, profissionais e nos padrões acordados de desempenho dos agentes públicos e dos órgãos realizadores de auditorias e julgamento responsáveis e corresponsáveis pela administração dos bens públicos. A segunda dimensão, a *accountability* financeira, diz respeito ao

monitoramento e prestação de contas na alocação, desembolso e utilização de recursos financeiros por meio de ferramentas de auditoria, de contabilidade, e orçamentárias (MAINWARING, 2003, p.10). Sua matriz de verificação e controle é o arcabouço legal a qual rege a administração financeira dos recursos públicos.

Na administração pública brasileira, são a Constituição e leis infraconstitucionais os parâmetros de planejamento, execução, verificação dos gastos do Estado. O orçamento público, principal instrumento de execução das políticas públicas do governo, deve respeitar uma série de critérios legais verificados pelo controle interno dos Poderes e controle externo pelo Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas. As competências destes órgãos, contudo, não se limitam à verificação da legalidade dos gastos, estendendo-se também à avaliação de desempenho. Por fim, a *accountability* de desempenho diferencia-se da *accountability* financeira em seu foco: a primeira prima pela observância dos resultados das ações do governo, enquanto a segunda avalia somente aspectos legais. A gestão por resultados na administração pública ainda é incipiente no Estado brasileiro, datando da Constituição de 1988. Avaliações produzidas pelos Tribunais de Contas Federal, dos Estados e Municípios a partir destes critérios são recentes, e, em especial, no Estado do Rio de Janeiro há carência de estudos voltados para avaliação de resultados das políticas públicas⁶.

Power (1999), assim como Brinkerhoff, aponta uma série de problemas metodológicos na avaliação de desempenho. Em primeiro lugar, as práticas de auditoria, segundo Power, nem sempre apresentam fundamentos bem definidos e muito do trabalho é pautado na presunção de neutralidade dos métodos. Uma avaliação de desempenho necessita de critérios claros acerca dos objetivos e resultados desejados para a construção de uma metodologia de avaliação pertinente. Essas escolhas, apesar de técnicas, estão longe da neutralidade política defendida pelo corpo de auditores, como afirma Power. Toda avaliação de desempenho, portanto, passaria por escolhas de metodologias capazes de influenciar, em certa medida, nos resultados das auditorias. Segundo Power:

(...) Uma auditoria nunca é totalmente neutra em suas operações; ela irá operacionalizar relações de *accountability* de formas distintas, sendo que nem todas podem ser desejáveis ou intencionais. (POWER, 1999, p.13, tradução nossa)

Brinkerhoff aponta outros dois problemas: em órgãos cujos produtos são menos tangíveis há uma dificuldade maior no estabelecimento de critérios de resultado e

⁶Data de referência: dezembro de 2011.

instrumentos de mensuração dos mesmos; ademais, quando serviços prestados são de responsabilidade compartilhada, pode-se instituir uma dificuldade de acompanhamento dos processos e responsáveis, gerando confusão na prestação de contas. Apesar dos problemas metodológicos, a gestão por resultados e as práticas de auditoria associadas constituem um forte movimento de transformação na administração dos Estados contemporâneos na busca de uma discussão sobre os méritos das políticas públicas, e não apenas da forma.

Todas essas dimensões da *accountability* democrática/política estão interligadas, como afirma Brinkerhoff. O quadro 2 sumariza as dimensões e as principais características dos elos entre as três dimensões.

Quadro 2 - Dimensões da *Accountability*, Definições e Elos.

Dimensão da <i>accountability</i>	Definição	Elos com outras dimensões
Democrática/política	Fiscalização de agentes públicos e agências em termos de responsividade a líderes políticos (incluindo partidos), aos cidadãos e ao cumprimento da confiança pública.	<p>Com a financeira: agentes e agências elaboram e executam orçamentos para quitar seus mandatos; diálogo e deliberação sobre o orçamento são atributos centrais do discurso democrático e elaboração de políticas públicas.</p> <p>Com o desempenho: o fornecimento de serviços e prestação de resultados são manifestações concretas da responsividade aos interesses dos cidadãos e necessidades sociais. Julgamentos sobre performance influenciam o comportamento eleitoral.</p>
Financeira	O exame da obediência de atores estatais e agências às leis, regulamentos e procedimentos para a alocação, gasto e informação transparentes dos recursos financeiros.	<p>Com a democrática/política: <i>accountability</i> financeira garante que recursos sejam usados em objetivos públicos previamente negociados. A transparência na <i>accountability</i> financeira reforça a competência dos cidadãos em participar na fiscalização.</p> <p>Com o desempenho: bens e serviços não podem ser produzidos sem recursos financeiros. Muitos sistemas de <i>accountability</i> juntam <i>accountability</i> financeiro e de desempenho.</p>
Desempenho	Escrutínio das ações de atores estatais e agências relacionados à produção de resultados, prestação de serviços, cumprimento de objetivos e/ou resultados e impactos.	<p>Com a democrática/política: políticos e cidadãos olham para a performance e determinam se o governo é responsivo, confiável, efetivo e democrático. Essas determinações podem afetar a satisfação dos cidadãos com o governo e se desdobram em resultados eleitorais.</p> <p>Com o financeiro: o desempenho estabelece uma relação entre alocação e gasto de recursos financeiros com o cumprimento de resultados desejados.</p>

Fonte: Brinkerhoff, 2001.

2. Divisão de Poderes, Controle Externo e *Accountability*.

Accountability, como apresentado no capítulo anterior, está associada a processos de controle e prestação de contas das mais diversas naturezas, desde o controle estritamente do aspecto financeiro até a avaliação de resultados. O controle da administração pública brasileira, segundo os próprios critérios definidos na Constituição Federal, é dividido basicamente em duas categorias: o Controle Externo e o Controle Interno.

O Controle Externo, por definição, é aquele praticado por órgão estranho ao ato praticado, enquanto o Controle Interno diz respeito àquele exercido pelo próprio órgão sobre as funções sob sua responsabilidade as quais servem, em geral, para auxiliar e prestar contas aos agentes de controle externo.

Nos Estados Modernos, a partir da divisão de poderes proposta pelos teóricos contratualistas no sec. XVIII coube aos diferentes Poderes o papel de fiscalizar, controlar e limitar os poderes uns dos outros, num equilíbrio construído segundo a trajetória das instituições políticas de cada país.

Entre eles, Montesquieu criou um sofisticado mecanismo de freios e contrapesos (*checks and balances*) que tinham como princípio a prevenção dos abusos oriundos da concentração de todas as dimensões do Poder estatal na mão de um único homem (a figura do Rei, até então) ou de poucos. Segundo Montesquieu:

“Tudo estaria perdido se no mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos.”
(MONTESQUIEU, 1960).

Estes mecanismos (*checks and balances*) diferenciam-se do conceito de *accountability*, pois são formas de controle a priori cuja finalidade é prevenir abusos de agentes de um poder, impondo a exigência de cooperação entre diversas instituições no processo decisório. Já a *accountability* pressupõe um controle a *posteriori* por meio de avaliações de diversas naturezas (fiscais, políticas, etc.) sem deixar de gerar, contudo, efeitos de controle *ex ante* através da antecipação de sanções de possíveis atos abusivos. Em alguns casos, contudo, os dois conceitos aparecem quase indissociados. O Poder Legislativo, por exemplo, instituição criada a partir do princípio da divisão de poderes e que integra todo o sistema de freios e contrapesos, exerce também funções de controle a *posteriori* (*accountability*) sobre o Poder Executivo, como é o caso da fiscalização e julgamento das contas do Chefe do Executivo.

A inspiração para os trabalhos de Montesquieu remontam às pesquisas do filósofo inglês John Locke em seu estudo sobre as instituições políticas inglesas. A Inglaterra, vale ainda lembrar, foi pioneira na criação de um mecanismo de divisão dos Poderes e controle sobre o, até então absoluto, Poder Monárquico. A Magna Carta de 1215, pedra angular da Constituição Inglesa, estabeleceu o fim do poder absoluto do monarca Rei João. Em meio a uma série de fracassos do governante e conflitos internos, os barões ingleses impuseram ao Rei impedimentos e mecanismos de controle sobre o Poder Real ao longo dos seus 63 artigos. Entre eles, listavam garantias individuais, além de reformas judiciais e regulamentos sobre os funcionários reais. As revoluções americana e francesa vieram, posteriormente, a concretizar em suas Constituições variações destes mecanismos de controle.

Pessanha (2007), ao citar Finer (1999, p.1501) aponta na Constituição Americana uma série de inovações institucionais derivada da incorporação de mecanismos de *checks and balances*. Segundo este, as “seis inovações na arte de governar”: a deliberação popular de um desenho institucional; a constituição escrita; a inclusão de uma declaração de direitos no corpo da constituição; a garantia da lei via *judicial review* sobre os estados-membros e, posteriormente, sobre a União; a divisão horizontal de poderes e a divisão vertical de poderes entre a União e os estados federados. (PESSANHA, 2007, p.140-141). Segundo Pessanha, essas inovações deram novo fôlego para o avanço na construção de mecanismos de Controle Externo, os quais foram o centro do debate do constitucionalismo liberal durante os séculos XIX e XX.

A partir do fim da década de 1970, com a Revolução dos Cravos em Portugal pondo fim à ditadura de Salazar e Marcelo Caetano, deu-se início a um movimento denominado por Huntington (1994) como a “terceira onda de democratização”, atingindo a América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Para Pessanha (2007) as novas constituições elaboradas durante a terceira onda buscaram destacar “os direitos e garantias individuais definidores da cidadania, e as **regras de produção, distribuição, limitação e controle do poder**.(grifo nosso)” (PESSANHA, 2007, p.139).

Na seção 2.1 apresentaremos as mudanças constitucionais oriundas da redemocratização relativas ao Controle Externo no Brasil exercido pelo Poder Legislativo sobre o Executivo.

2.1 Controle Externo do Orçamento Público no Brasil

A Constituição de 1988 trouxe novos parâmetros para o exercício do Controle Externo no Brasil, em especial na relação abalada pelo regime militar entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo sobre o Orçamento Público. Durante o período autoritário, o Poder Executivo praticamente anulou os mecanismos de controle sobre a elaboração e execução do Orçamento. A cassação de mandatos e a imposição do bipartidarismo a partir de 1965, com o Ato Institucional – 2, praticamente extinguiram qualquer oposição efetiva às imposições de prioridades de despesas do governo ditatorial. Simultaneamente, modificações constitucionais e infraconstitucionais impediam o efetivo controle sobre as contratações e gastos do governo, enfraquecendo o papel do Tribunal de Contas.

A CF/88 recuperou algumas prerrogativas do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar no exercício do controle orçamentário. Um dos grandes avanços foram mudanças no processo de recrutamento do Tribunal de Contas da União. Antes monopólio do Presidente da República, a nova carta constitucional incumbiu o Congresso Nacional da escolha de dois terços dos nove ministros do Tribunal de Contas da União. Dos três ministros restantes, apenas um seria de livre escolha presidencial, sendo os outros dois escolhidos entre funcionários de carreira do TCU. O escopo de fiscalização do Tribunal de Contas também cresceu, pois a partir da nova Constituição, passaram a prestar conta “(...) qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” (parágrafo único, art. 70 da CF/88).

Dentre as missões do Tribunal de Contas, uma das mais importantes consiste na emissão de parecer prévio das contas presidenciais dentro do prazo de sessenta dias a partir do recebimento destas. O parecer é então enviado ao Congresso Nacional e votado pelas duas casas. Em caso de não envio das contas presidenciais em até sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, cabe à Câmara dos Deputados “proceder à tomada de contas do Presidente da República” (inciso II do art. 51 da CF/88). Por sua vez, o processo e julgamento do Presidente da República pelo crime de responsabilidade são de competência do Senado Federal, segundo o inciso I do art. 52 da CF/88. Nos Estados Federados e Municípios, por serem unicamerais, ambas as competências são delegadas às respectivas Assembléias Estaduais e Municipais.

Dentre os novos parâmetros de fiscalização presentes no art. 71 da Constituição Federal citado na introdução desta pesquisa, destaca-se o conceito de economicidade. Este

conceito, conforme Bittencourt (2004), provém do *New Public Management* e abrangeria três dimensões: eficiência, eficácia e efetividade. A eficiência estaria relacionada à utilização dos recursos num nível ótimo para alcançar resultados; a efetividade diria respeito à concordância dos resultados com as metas originais pré-definidas nos programas, enquanto a eficácia procuraria abranger o alcance das metas, independente dos custos. Nos termos de Brinkerhoff, estaríamos diante de uma exigência de *accountability* financeira e de desempenho, podendo-se estender à dimensão política caso consideremos como democrático o processo de definição de metas nos programas de governo.

Nota-se que muito além do objetivo de limitar as consequências abusivas da outorga de um poder ilimitado aos governantes, a própria Constituição atenta para a necessidade do Controle Externo se voltar para a fiscalização – exercida tanto por órgãos do Estado quando pela Sociedade - do desempenho destes.

2.2 Instituições responsáveis pelo Controle Externo do Estado.

Nos Estados Democráticos, as instituições auxiliares no exercício da *accountability* horizontal ou intraestatal nos Estados Democráticos Ocidentais organizam-se sob dois modelos: o das As Cortes de Contas e o das Auditorias Gerais ou Controladorias. Estas instituições superiores de controle existem, segundo Power (1999), na maioria dos atuais Estados Nacionais mais desenvolvidos e possuem trajetórias muito particulares, as quais refletem as preocupações culturais diversas sobre *accountability* na esfera política. As finalidades institucionais desses órgãos, como afirma o autor, evoluem, em grande parte, a partir das tensões políticas entre os Poderes Legislativo e Executivo onde este último, por vezes, se posiciona conservadoramente às maiores atribuições de controle e fiscalização a serem atribuídas aos órgãos auxiliares de controle externo.

As Auditorias Gerais ou Controladorias são órgãos dirigidos por um auditor-geral ou controlador cujas funções são o estabelecimento dos rumos da organização, além da publicação dos trabalhos realizados (ROCHA, 2002). Entre os países que adotam este modelo, estão Austrália, Áustria, Canadá, China, Colômbia, EUA, Israel, Nova Zelândia, Peru, Reino Unido e Venezuela e seu principal papel é a análise gerencial das despesas do Estado, numa conformidade entre metas e resultados.

As Cortes de Contas, por sua vez adotam um modelo colegiado na sua direção, formado por Ministros ou Conselheiros. O papel das Cortes consiste, basicamente, no

controle e julgamento, pelo corpo colegiado, das despesas públicas de acordo com sua legalidade através da realização de auditorias pelo seu corpo técnico. As Cortes estão presentes em países como Brasil, Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grécia, Itália, Japão, Portugal e Uruguai. Apesar do seu enfoque na atenção às normas administrativas, as Cortes de Contas vêm adotando práticas de natureza gerencial, verificando também a eficácia e eficiência das despesas devido à complexidade da prestação de serviços e demanda por maior controle e transparência dos gastos do Estado em sociedades democráticas.

No Brasil, como mencionado, adotamos o modelo das Cortes de Contas com a criação do Tribunal de Contas da União que, desde promulgação na Constituição de 1891, vem ganhando importância institucional e sendo fortalecido em suas atribuições, apesar de alguns retrocessos históricos, principalmente durante o período da ditadura militar onde, por meio de uma série de leis infraconstitucionais, houve uma “fuga ao controle” (PESSANHA, 2007) e virtual anulação da fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas.

A Constituição de 1988, contudo, recuperou uma série de prerrogativas do Tribunal de Contas da União além de lhe atribuir a função de fiscalização de desempenho, segundo o art. 70 da Carta Magna, que prevê:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Apesar de o Tribunal de Contas da União não ser mencionado no citado artigo, ele exerce papel de auxílio ao Congresso Nacional, sendo, logo, responsável pela realização de auditorias especializadas em todos os critérios acima listados, conforme o art. 71. Cabe destacar, entre as prerrogativas do Tribunal de Contas da União, as seguintes missões institucionais:

- a) apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio.
- b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- c) realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão

técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

d) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

e) prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

f) aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

g) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

h) representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Apesar de o *accountability* de desempenho ter sido atribuído ao Tribunal de Contas desde o fim da década de 1980, estudos nessa área só passaram a integrar a rotina dessa instituição a partir do ano 2000 com a criação de uma unidade especializada, a Secretaria de Avaliação de Programas de Governo (Seprog). Durante todos esses anos, como informa o próprio TCU em seu sítio virtual, a instituição buscou junto a organismos internacionais a profissionalização de seu corpo técnico, criando metodologias para realizar as pesquisas de desempenho, as quais apresentam um nível alto de complexidade na interpretação de seus dados. Atualmente são realizados estudos sobre o desempenho de programas do governo em diversas áreas, desde programas voltados para a agricultura até ciência e tecnologia, passando por educação, saúde entre outros.

No Estado do Rio de Janeiro, apesar do texto da sua Constituição Estadual acerca do papel do Tribunal de Contas estadual ser quase idêntica às missões do Tribunal de Contas da União, incluindo a liberdade de iniciativa própria na realização de auditorias, nota-se uma carência de avaliações de desempenho, havendo a predominância do “*accountability* de

conformidade”, onde, segundo Barzelay (1997) apud Rocha (2002), o papel do auditor/avaliador consiste em: “verificar as informações; encontrar discrepâncias entre os procedimentos observados e as normas gerais; inferir consequências; relatar achados”.

Já a lei orgânica municipal de São Gonçalo, ao tratar da fiscalização da administração municipal, dispõe que:

O controle dos atos públicos será exercido pelos Poderes Municipais, pela sociedade, pela própria Administração e, no que couber, pelo Ministério Público, Tribunal de Contas e pelo Conselho Estadual de Contas dos Municípios⁷. (Art. 67 da Lei Orgânica de São Gonçalo)

O controle popular é regulamentado na Lei Orgânica do município através da realização de audiências públicas; fiscalização do orçamento por entidades comunitárias, profissionais e sindicais; recursos administrativos coletivos e participação no planejamento de entidades interessadas nos atos específicos. Vemos, portanto, um claro direito dos cidadãos organizados coletivamente no acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária municipal, além do já obrigatório acompanhamento das despesas governamentais pelos Tribunais de Contas do Estado do Rio de Janeiro, definido pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro e pelo Tribunal de Contas da União, quando o município responde pela utilização de recursos da União.

Esses avanços na construção de capacidades de fiscalização do órgão auxiliar do Poder Legislativo, no entanto, parece não terem sido acompanhados no mesmo ritmo por este último. Pessanha (2009) identificou uma debilidade crônica no sistema de controle externo ao analisar o tempo decorrido entre a elaboração de pareceres pelo Tribunal de Contas e a apreciação pelo Congresso. O relaxamento da apreciação pelo Poder Legislativo fez com que alguns presidentes fossem reeleitos sem mesmo terem suas contas votadas no Congresso, enquanto noutros casos nem mesmo a apreciação dessas contas havia entrado em votação mesmo havendo decorrido mais de oito anos de sua execução. Essas falhas no sistema de *accountability* horizontal repercutem, por sua vez, numa fragilização do exercício da *accountability* vertical, principalmente através das eleições, pois privam os cidadãos de informações importantes sobre o desempenho de seus governantes.

Outra questão motivadora de grandes debates mesmo no momento de definição do

⁷O Conselho Estadual de Contas dos Municípios foi extinto pela Emenda Constitucional Nº 4, de 20 de agosto de 1991, passando para o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro o papel de auxílio às Câmaras Municipais no exercício do controle externo.

desenho institucional do Tribunal de Contas pela Assembléia Nacional Constituinte como aponta Miranda (2009), diz respeito ao processo de seleção do corpo deliberativo da instituição de controle externo. Após a discussão de inúmeras propostas sobre o tema – desde a seleção do corpo apenas por meio de concurso público até disputas relacionadas à garantia ou não de vitaliciedade dos cargos – foi concordado a distribuição do processo seletivo entre o Poder Legislativo e Executivo, a quem cabe ao primeiro a indicação de dois terços dos ministros. Pessanha (2007) afirma que apesar da conquista do Poder Legislativo da capacidade de recrutar os membros do seu órgão auxiliar, pouca mudança houve no perfil dos ministros escolhidos. Prevaleceu o critério político de seleção, configurando um quadro institucional onde o corpo colegiado do Tribunal de Contas tem, em sua maioria, funcionários públicos sem formação especializada nas áreas de controle financeiro e orçamentário. A única salvaguarda da instituição, como aponta Pessanha é a obrigatoriedade trazida pela nova Constituição da indicação compulsória de dois auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

3. Sistema Orçamentário e *Accountability*

3.1 – O Sistema Orçamentário brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o atual sistema orçamentário, - incluindo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual. , Além disso, consolidou a relação entre planejamento e orçamento, e ampliando as prerrogativas suprimidas do Poder Legislativo durante o regime autoritário, tanto na construção como na fiscalização e controle do orçamento.

Por Sistema Orçamentário, entende-se como o “conjunto de procedimentos padronizados que devem ser seguidos pelos entes da federação para poderem arrecadar suas receitas e efetuarem suas despesas” (VIGNOLI, 2004, p.365).

Além da Constituição Federal, a elaboração e execução dos orçamentos no Brasil norteiam-se principalmente pela Lei no. 4320/64, e pela Lei Complementar No. 101/2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal). A Lei no. 4320/64 estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, aprofundou os mecanismos de transparência, planejamento, controle e responsabilização na gestão orçamentária. Ademais, através da Lei no 10.028, de 19 de outubro de 2000, conhecida como Lei dos Crimes Fiscais, a LRF passou a garantir mais “dentes”⁸ (capacidade de *enforcement*) à relação de *accountability* entre agentes da administração pública e os órgãos de supervisão e fiscalização através do estabelecimento de penas para algumas infrações fiscais.

A CF/88, por fim, consolidou a ideia de Orçamento Programa através da criação dos três instrumentos de planejamento das finanças públicas.

O Orçamento Programa, segundo Vignoli (2004) é fruto de uma longa experiência na área do Orçamento Público no Brasil na tentativa de associar o planejamento das ações governamentais com as receitas e despesas. Suas bases remontam à Lei no. 4.320/64, a qual efetivou a ideia de que “o Orçamento deveria se constituir no elemento básico da ação planejada do governo” (VIGNOLI, 2004, p. 366). O Orçamento passa, então, não só a

⁸ Atores como Schedler (1999) e Brinkerhoff (2001) argumentam que relações de *accountability* onde os agentes não são capazes de impor sanções a irregularidades ou falhas aos responsáveis, são relações fracas, “banguelas” (*toothless*) de *accountability*. Para os autores, a garantia da observância de leis e acordos necessita de mecanismos efetivos de imposição de sanções (*enforcement*) na hipótese de desvio destas diretrizes.

discriminar receitas e despesas, mas a refletir uma estratégia de governo organizada em diversos programas com finalidades específicas.

Dentre os três peças orçamentárias, o Plano Plurianual (PPA) é o primeiro e basilar instrumento de planejamento em médio prazo do governo. Nele estão compreendidas:

(...) as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (Art. 165 da CF/88)

A duração do PPA é de um mandato (ou seja, quatro anos) e tem sua vigência a partir do segundo ano do mandato de um governo até o primeiro ano do mandato subsequente. Durante esse período, a cada ano, todos os projetos que constarem na Lei Orçamentária Anual (LOA) deverão constar do PPA, conferindo a este uma enorme importância e necessidade de planejamento antecipado do governo. O PPA é revisado e atualizado anualmente, segundo as metas e objetivos do governo para o resto do mandato.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), até a regulamentação de seu conteúdo pela LRF, pouco servia ao seu propósito constitucional de elo entre o PPA e a LOA. Segundo o parágrafo 2º do art. 165 da CF/88 a LDO deveria compreender:

(...) as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (§2º do art. 165 da CF/88)

Seguindo o ciclo orçamentário, a Lei Orçamentária Anual, vinculada às metas e programas do PPA e LDO, prevê as receitas e despesas e é o principal instrumento de realização das políticas públicas do governo. Segundo o atual Sistema Orçamentário brasileiro, nenhuma despesa governamental pode estar fora do Orçamento. Assim sendo, integram a LOA:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (§5º do art. 165 da CF/88)

Quadro 3: Relação entre as peças orçamentárias para União, Estados Federados e Municípios.

Gestão X	Gestão Y				Gestão Z	
Ano 4	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 1	Ano 2
PPA Gestão X	PPA Gestão Y				PPA Gestão Z	
LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO
LOA	LOA	LOA	LOA	LOA	LOA	LOA

Fonte: elaboração própria.

Como exposto anteriormente e demonstrado acima, os instrumentos orçamentários planejados por um governo não tem sua execução coincidente com todos os anos de uma mesma gestão. Sempre o primeiro ano de um governo irá executar as peças orçamentárias de curto prazo (validade de um ano) da gestão anterior, pois elas são planejadas e votadas no ano anterior à sua execução e as prioridades governamentais.

Todas as peças orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo, mas passam pelo Poder Legislativo em forma de Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) para discussão, proposta de emendas dentro dos limites legais e sua eventual aprovação. Os prazos de envio dos projetos destas peças às Assembleias Legislativas e sua votação variam para a União, Estados e Municípios segundo a Constituição Federal, dos Estados e Leis Orgânicas Municipais as quais podem legislar concorrentemente sobre matéria orçamentária.

O gráfico 1 apresenta o ciclo da Lei Orçamentária Anual nos termos da Constituição Federal de 1988.

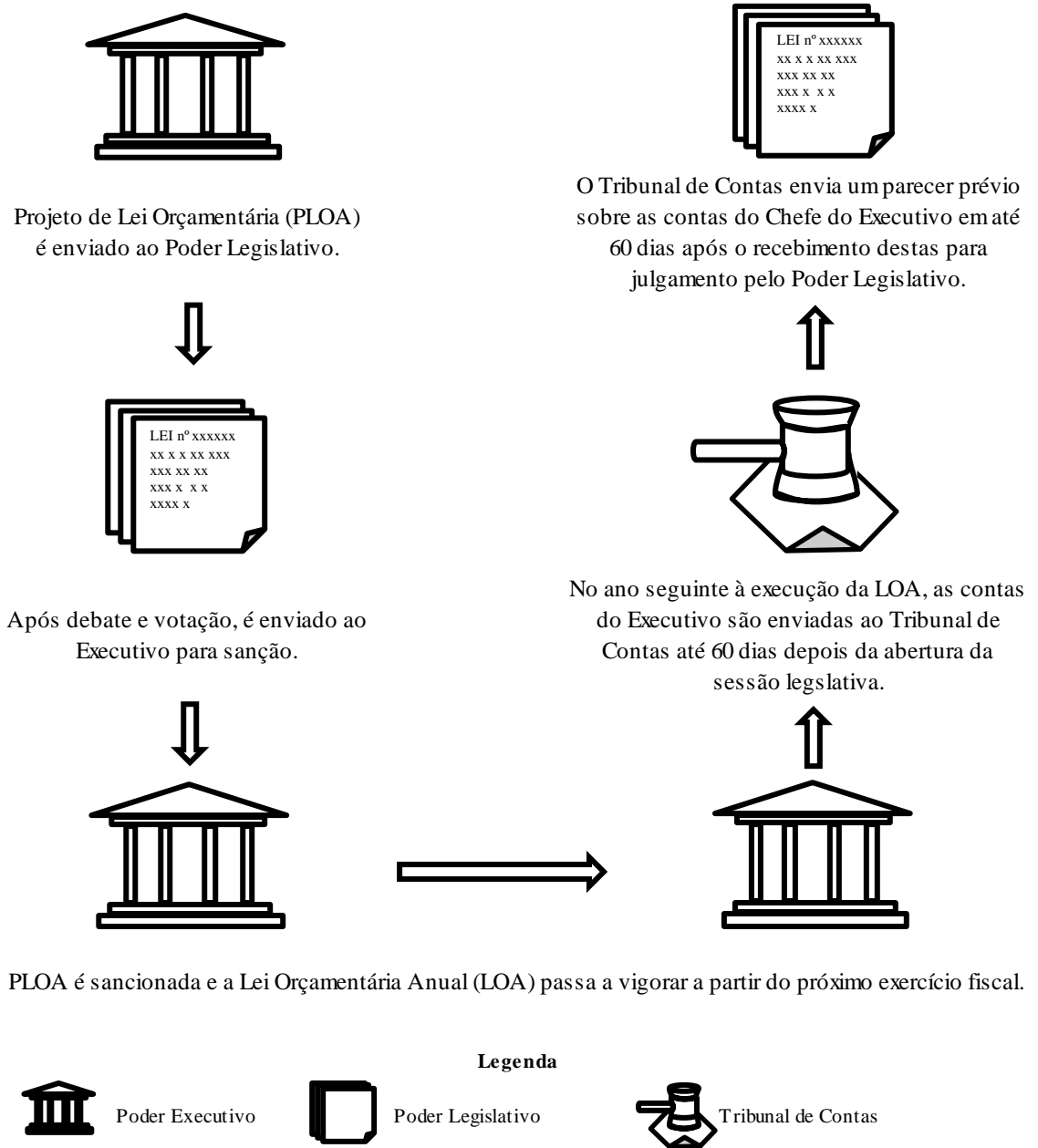


Gráfico 1: Fluxograma da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo

Fonte: Elaboração própria.

A LOA, como apresentado anteriormente, apresenta um ciclo cujo início segue regras e datas regidas pela lei, mas não encontra – a menos na Lei Orgânica do Município estudado – uma data limite específica para seu fechamento. Entende-se como fechamento do ciclo da LOA a votação, em sessão legislativa, das contas prestadas sobre o orçamento executado no ano anterior a partir dos pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas. Este entendimento parte do princípio da necessidade do cumprimento da função constitucional do Poder Legislativo de fiscalizar e apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo, segundo o inciso IX do artigo 45

da CF/88, onde estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional “(...) julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo”.

Na Lei Orgânica do município de São Gonçalo, encontra-se no inciso VII do artigo 17 letra análoga à da CF/88 sobre competência privativa da Câmara Municipal referente às contas do Prefeito, onde a essa cabe: “(...) julgar anualmente as contas prestadas pelo Prefeito e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de Governo”.

Apesar de mencionar a necessidade de serem julgadas anualmente as contas prestadas, não há qualquer menção a prazo limite que as contas de um determinado ano devam permanecer sem apreciação pelo Poder Legislativo. Essa norma vaga, passível de mais de uma interpretação associada ao descaso com a função fiscalizadora mencionada na introdução desta dissertação, permite uma omissão onerosa aos mecanismos de controle democráticos, pondo em cheque a eficiência de um dos mecanismos de *checks and balances* entre os Poderes.

Existiram, no percurso da recente do processo de democratização brasileira, outros fatores que estiveram além da responsabilidade dos membros do Poder Legislativo e inviabilizaram o controle do orçamento, como o período de elevada inflação do fim da década de 1980 até meados da década de 1990. A hiperinflação não permitia uma avaliação realista do orçamento, pois muitos governos utilizavam a desvalorização da moeda como instrumento de administração das contas públicas, mascarando os resultados financeiros. Outra realidade existente ainda hoje é a utilização abusiva do poder discricionário do Poder Executivo em contingenciar gastos sem qualquer justificativa do ponto de vista fiscal, sendo utilizada esta prerrogativa como instrumento de garantia de alinhamento dos interesses do Executivo com o Legislativo, o qual necessita de liberação de verbas para suas emendas, distanciando de forma ilegítima, por sua vez, o Poder Executivo do controle do Legislativo (PINTO, 2006).

Estas são algumas das explicações para a diferença persistente na história das finanças públicas brasileiras entre o orçamento previsto na LOA e o orçamento executado ao final de cada ano. Algumas iniciativas do Congresso Nacional vêm tentando contornar esse encastelamento do Poder Executivo, buscando limitar a discricionariedade ilegítima do Poder Executivo na execução orçamentária, como o Projeto de Emenda à Constituição No. 22/2000 que busca dar à LOA um caráter impositivo (o próprio apelido da PEC encontrada no sítio do

Senado Federal é justamente “Orçamento Impositivo”). A PEC 22/2000 é taxativa no seu artigo 165-A quanto ao fim da livre utilização dos Decretos de Contingenciamento:

(...) A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial da dotação. (Art. 165-A da PEC 22/2000)

O parágrafo 5º da referida PEC ainda imputa como crime de responsabilidade o não cumprimento do estabelecido no artigo supracitado. Esta emenda revela a dimensão conflituosa e dinâmica dos mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) ainda em construção no Estado brasileiro, onde o Poder Legislativo vem ensaiando tentativas de conter os abusos de um Poder Executivo com grande concentração de prerrogativas orçamentárias e liberdade para sua execução, as quais podem, por vezes, infligir danos ao processo democrático de deliberação das prioridades de destinação do dinheiro público.

4. Estudo de caso

4.1 Metodologia e considerações preliminares.

A escolha do estudo de caso como metodologia de pesquisa deve, antes, satisfazer alguns critérios relacionados (a) ao tipo de questão de pesquisa proposto; (b), à extensão de controle que o pesquisador tem sobre eventos comportamentais efetivos e (c) ao grau de enfoque em acontecimentos históricos em oposição a acontecimentos contemporâneos (YIN, p. 24 2005).

Yin procura distinguir o estudo de caso de outras estratégias de pesquisa a partir das diferenças de respostas entre essas condições. Em linhas gerais, estudos de caso podem ser aplicados como metodologia de pesquisa em situações onde (a) as pesquisas são de natureza “como” e/ou “por que”; (b) não há um controle do pesquisador sobre eventos comportamentais e (c) tem foco em acontecimentos contemporâneos – podendo, no entanto, incluir levantamento de dados históricos. O quadro abaixo, reproduzido da obra do autor, demonstra como a escolha da estratégia de pesquisa mais adequada depende da conjugação destas respostas, e não na consideração isolada das mesmas.

Quadro 4 – Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa.

estratégia	forma de questão de pesquisa	exige controle sobre eventos comportamentais?	focaliza acontecimento contemporâneos?
experimento	como, por que	sim	sim
levantamento	quem, o que, onde, quantos, quanto	não	sim
análise de arquivos	quem, o que, onde, quantos, quanto	não	sim/não
pesquisa histórica	como, por que	não	não
estudo de caso	como, por que	não	sim

Fonte: COSMOS Corporation.

Considerando os critérios acima apresentados, as perguntas iniciais desta pesquisa, foram duas:

1. Como os parlamentares do Município de São Gonçalo se organizam para avaliar a execução orçamentária?, e

2. Por que, apesar dos pareceres negativos do Tribunal de Contas das contas do Chefe do Executivo municipal, os vereadores não lhe imputaram nenhuma sanção?

Ambas as perguntas apresentadas são de natureza “como” e “por que”, alinhando-se a um dos critérios preliminares para a realização de um estudo de caso. Segundo Yin, pesquisas com questões deste tipo podem levar tanto a estudos de caráter explanatório quanto exploratório. No caso desta pesquisa, a escassez de estudos voltados para a *accountability* municipal do orçamento público com foco no julgamento das contas do Poder Executivo acaba por conferir maior relevo à sua dimensão exploratória. Contudo, algumas poucas hipóteses pautadas em observações e na literatura tangente ao tema apresentadas mais adiante não deixaram de ser descartadas e analisadas no decorrer do estudo.

O controle sobre eventos comportamentais é a segunda questão a ser respondida, gerando três possibilidades metodológicas para pesquisas com perguntas “como” e “por que”: a utilização de experimento, pesquisa histórica ou estudo de caso.

Quando há possibilidade de controle do pesquisador sobre o comportamento do objeto de pesquisa de forma precisa, direta e sistemática, como no caso de um laboratório, onde variáveis podem ser isoladas para testes, pode-se realizar um experimento.

Em situações onde o pesquisador não tem nenhum controle sobre as variáveis comportamentais do objeto de pesquisa, além da dificuldade de isolamento de variáveis para teste de hipóteses, pode-se aplicar o levantamento histórico ou estudo de caso. A diferença consiste na variedade de fontes de informação. Levantamentos históricos podem ser realizados tanto em pesquisas de fenômenos distantes no tempo quanto contemporâneos, sem, no entanto, contar com depoimentos de personagens ligadas ao objeto de estudo seja por estarem todos mortos ou pela dificuldade de acesso do pesquisador a essas figuras-chave para a compreensão do fenômeno.

Uma das características dos estudos de caso são as consequências imprevisíveis da dinâmica da pesquisa e dos dados coletados, podendo gerar novos rumos para a pesquisa. A flexibilidade é uma qualidade necessária ao investigador, pois como se tratam de métodos heterodoxos de pesquisa, onde a discricionariedade do pesquisador e a imprevisibilidade das fontes de informação podem influenciar nos rumos da dessa e no próprio objeto de estudo, cabe a esse adaptar-se sem grandes desvios do propósito inicial da investigação.

Muitas informações relevantes podem estar nas entrelinhas dos dados coletados,

exigindo também uma grande atenção aos detalhes, capacidade interpretativa e associação de informações qualitativas e quantitativas de múltiplas fontes.

Um dos riscos de um estudo de caso, segundo Yin (2005) é a utilização dos dados coletados por meio desta metodologia de pesquisa apenas para comprovar uma posição preconcebida do pesquisador. Não há garantias contra tal postura, mas a exposição clara das hipóteses consideradas antes do início da pesquisa pode servir como parâmetro para verificação, a posteriori, do grau de abertura a novas ideias e descobertas no decorrer do estudo de caso. Nesse sentido, estão listadas abaixo quatro hipóteses consideradas por esse autor a partir de leitura de bibliografia específica sobre o tema assim como percepções pessoais a partir da bagagem teórica e vivencial:

I. A função de fiscalizar é exercida com baixa ou nenhuma prioridade pela maior parte dos membros do Poder Legislativo municipal.

II. A interação entre o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e a Câmara de Vereadores de São Gonçalo sobre a prestação de contas da prefeitura é baixa, resumindo-se ao envio de parecer prévio.

III. Mesmo com consecutivos pareceres contrários emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a Câmara de Vereadores não cobra da Prefeitura medidas de correção das irregularidades.

IV. Os pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro têm pouco ou nenhuma influência na formação de opinião dos vereadores sobre as contas prestadas pelo Poder Executivo municipal.

A primeira hipótese é uma inferência para o nível municipal de estudos sobre o tema a nível nacional e internacional onde, conforme aponta Pessanha (2009) a função do Poder Legislativo de fiscalizar o Poder Executivo por meio da prestação de contas tem sido exercida com pouca qualidade ou negligenciada. A principal fonte de informações para a verificação ou refutação desta hipótese são os próprios relatos das entrevistas com os vereadores a partir de questões chave do roteiro de perguntas além da qualidade das discussões em plenária da avaliação dos pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro aferidas por meio de análise das atas das sessões legislativas.

A segunda hipótese surge como consequência da primeira, onde, não havendo uma

atenção pelos legisladores da função de fiscalizar, haveria, igualmente, um desinteresse destes em demandar do órgão auxiliar do Controle Externo – o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – subsídios técnicos e outras parcerias para a melhoria da qualidade da supervisão, controle e julgamento da execução orçamentária do Poder Executivo.

Dentre as quatro hipóteses, a terceira é a que mais se pauta em dados coletados e analisados previamente ao início da pesquisa. Levantamentos preliminares de pareceres técnicos sobre as contas do Chefe do Executivo entre os anos de 2004 e 2010 apontaram para a recorrência de irregularidades e parecer contrários do TCERJ em sucessivos anos, chegando a abranger todo o primeiro mandato da prefeita reeleita Aparecida Panisset (2005-2012).

A quarta hipótese pode ser considerada um desdobramento da terceira onde, mesmo desrespeitando durante um longo período o arcabouço legal que rege a administração pública no âmbito financeiro, a prefeita Aparecida Panisset pôde concorrer à reeleição sem nenhum constrangimento político emanado da Câmara de Vereadores pelo seu desempenho (ameaça de *impeachment*). Como a avaliação da legalidade dos gastos e constatação destas infrações são o conteúdo principal dos pareceres do TCERJ, deduzimos serem estas de pouca importância política para a maioria dos vereadores.

Como fonte de dados para a pesquisa e confrontação dessas hipóteses foram realizados levantamentos bibliográficos, pesquisas documentais e entrevistas com vereadores a partir de um questionário semiestruturado. O questionário contou com um roteiro de 18 (dezoito) perguntas abertas. Destas, 3 (três) perguntas eram relacionadas à trajetória política do vereador, 8 (oito) sobre o funcionamento da Câmara de Vereadores e da Prefeitura, 3 (três) sobre o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e 4 (quatro) sobre o julgamento das contas do(a) Prefeito(a) além de 1 (uma) última pergunta sobre sugestões de informações afetas ao tema a qual não teria sido abordada na entrevista e que o entrevistador considerasse importante para complementar a pesquisa.

Em dezembro de 2011 foi realizada uma entrevista teste com um vereador do município vizinho de Niterói para verificar a consistência das perguntas e se estas estavam claras.

Em São Gonçalo, as entrevistas foram realizadas entre os meses de março e junho de 2012, com uma duração média de 1 (uma) hora cada. Foram agendadas 8 (oito) entrevistas, mas somente foram realizadas 6 (seis) devido a cancelamentos por parte de alguns

parlamentares. Para preservar a identidade dos entrevistados, identificaremos cada um por uma letra alfabética distinta, sendo, assim, Vereadores A, B, C, D, E e F.

Quanto à pesquisa documental, foram levantadas as Leis Orçamentárias Anuais disponíveis no site da Prefeitura de São Gonçalo em 15 de março de 2012. No site, foram encontradas as Leis Orçamentárias de 2006 a 2012. As principais informações extraídas das Leis Orçamentárias Anuais foram os artigos referentes à autorização de abertura de créditos adicionais concedidas ao Executivo pelos parlamentares e as despesas fixadas. A verificação da margem de autorização para abertura de créditos, em comparação com a diferença entre as despesas inicialmente fixadas e aquelas efetivamente realizadas ao fim do ano fiscal, nos forneceu um indicativo tanto da liberdade do Executivo para alterar livremente o planejamento das despesas públicas quanto da eficácia das Leis Orçamentárias Anuais como ferramentas de planejamento e gestão para avaliação posterior dos vereadores. Dos relatórios resumidos da execução orçamentária, extraídos do site do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, pode-se verificar as despesas empenhadas e executadas em cada ano analisado. O quadro 5 resume os principais objetos de pesquisa desta dissertação e as abordagens utilizadas para a obtenção e tratamento dos dados.

Quadro 5 – Objeto de pesquisa e método.

Objeto de pesquisa	Método
Pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e sua relevância para os vereadores.	Pesquisa documental; entrevistas.
Relação entre as instituições de controle externo.	Entrevistas; levantamento bibliográfico.
Tempo decorrido entre a elaboração do parecer prévio e a votação pela câmara legislativa.	Pesquisa documental
Composição, dinâmica e organização da fiscalização orçamentária pela câmara legislativa.	Entrevistas; pesquisa documental; levantamento bibliográfico.

Fonte: elaboração própria.

4.2 Caracterização do Município de São Gonçalo

A escolha da Cidade de São Gonçalo, sua Câmara de Vereadores e prefeitura como *locus* de análise privilegiado se deu por dois motivos principais: a acessibilidade do pesquisador à Câmara de Vereadores e a seus legisladores e ao peso sociopolítico da cidade no Estado do Rio de Janeiro.

Atualmente⁹, com 999.728 mil habitantes, São Gonçalo é a segunda cidade mais populosa do Estado do Rio de Janeiro e a terceira cidade não capital mais populoso do Brasil, ficando atrás apenas de Guarulhos e Campinas. Sua extensão territorial de 247,709 km² também lhe garante segundo lugar na lista dos maiores municípios do Estado.

O peso político da cidade é notório, compreendendo 5,59% do eleitorado estadual com seus mais de 600.000 (seiscentos mil) eleitores, ficando atrás apenas da capital fluminense que concentra 40,04% do total do Estado, de aproximadamente 11,6 milhões de eleitores.

Entre os vinte e seis municípios com mais de cem mil habitantes no Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo possui o 5º pior PIB per capita fluminense¹⁰, mesmo sendo o seu Produto Interno Bruto o 6º maior entre todos os municípios do Estado – com 10,3 milhões de reais, ficando atrás apenas da capital, de duas cidades cujo crescimento e renda estão fortemente associados à exploração e refino de petróleo, a saber, Campos dos Goytacazes e Duque de Caxias, além de Niterói, um dos principais centros financeiros e comerciais do Estado.

No que diz respeito ao Valor Adicionado Bruto, predomina a presença do Setor Serviços (84,82%), enquanto a Agropecuária (0,29%) e Indústria (14,87%) – setores que num passado recente tiveram grande peso na economia gonçalense – parecem, atualmente, não ter grande relevância. Nota-se, também, dentro do Setor Serviços uma grande participação da Administração Pública em sua composição (42,91% do Setor Serviços), o que pode ser entendido como uma fragilidade no PIB municipal em termos de geração de receita para a administração municipal, visto que a administração pública não gera impostos, salvo quando há empresas públicas, fato que, em princípio, está mais presente nas capitais.

A situação de carência da população é confirmada quando analisamos outros indicadores, como a distribuição de salários por faixas e o rendimento médio. Conforme podemos observar no quadro 6, mais de 70% da população gonçalense tem como rendimento até 2 salários mínimos, uma concentração numa faixa de rendimento inferior à média do

⁹ Segundo estimativa populacional do IBGE para o ano de 2012. Data de referência: 01 de julho de 2012.

¹⁰ Segundo dados do IBGE de 2012, o PIB per capita de São Gonçalo era de R\$ 10.344, enquanto a média do Estado era de R\$ 25.455. Entre os municípios com mais de cem mil habitantes para o mesmo ano, Angra dos Reis apresentava a melhor posição do Estado, com um PIB per capita de R\$ 60.034.

Estado do Rio de Janeiro e do país. O rendimento médio do município também é inferior às médias estadual e nacional, de apenas R\$ 731,70 por habitante.

Quadro 6 – Distribuição de salários por faixas e rendimento médio - São Gonçalo, Estado do Rio de Janeiro e Brasil – 2010.

Unidade Territorial		São Gonçalo	Estado do Rio de Janeiro	Brasil
Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência	Total	447.445	7.151.620	86.353.840
	%	100,0	100,0	100,0
Classes de rendimento nominal mensal do trabalho principal das pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência	Até 1/2 salário mínimo	3,4	3,7	8,3
	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	25,3	23,5	24,9
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	41,7	37,4	33,1
	Mais de 2 a 3 salários mínimos	13,5	12,3	10,6
	Mais de 3 a 5 salários mínimos	9,0	9,5	8,0
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	4,5	7,7	5,8
	Mais de 10 salários mínimos	0,9	4,0	2,7
	Sem rendimento	1,6	1,9	6,6

Fonte: IBGE - Censo 2010 - SIDRA Tabela 616 e Tabela 3558

Tabela 7 – Rendimento médio mensal – São Gonçalo, Estado do Rio de Janeiro e Brasil – 2010.

Rendimento Médio Mensal 2010* (R\$)	Valor (R% 1,00)
São Gonçalo	731,70
Estado do Rio de Janeiro	1.139,01
Brasil	901,01

*Pessoas de 10 anos ou mais;

Fonte: IBGE - Censo 2010 - SIDRA Tabela 3548

Como podemos observar, apesar do seu destaque econômico no Estado, São Gonçalo apresenta sérias fragilidades econômicas. Além disso, integra um grupo de cidades brasileiras, em grande parte localizadas nas periferias das capitais, com população acima de 80 mil

habitantes cujas características são: a baixa Receita Corrente per capita, baixa capacidade de geração de empregos e baixa renda familiar per capita. São cidades que se destacam, portanto pelo baixo investimento público e precariedade da infraestrutura e dos serviços essenciais, além de indicadores sociais abaixo da média das demais cidades. Este grupo, categorizado pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP) foi denominado por estes como g100¹¹. São Gonçalo aparece como segunda cidade com menor receita corrente per capita no ranking das 103 cidades do grupo g100, com R\$ 698,59, muito abaixo da própria média do grupo de R\$ 958,40 e do total dos municípios do país, de R\$ 1.678,74.

Resumindo, São Gonçalo é uma cidade com grande peso sócio econômico na Região Metropolitana e no Estado do Rio de Janeiro, embora não deixe de apresentar graves carências, tanto na distribuição como na geração de renda. Soma-se ao cenário acima exposto a fragilidade orçamentária do município. Segundo Pinto (2007), uma parcela importante dos investimentos de municípios metropolitanos é financiada com fontes não asseguradas a longo prazo; ademais, não há incentivos fiscais para a formulação de parcerias entre municípios metropolitanos para a promoção de políticas públicas integradas, mesmo sendo as regiões metropolitanas as áreas mais carentes de serviços básicos - água, esgoto, pavimentação, coleta de lixo, coleta de lixo. A escassez dos recursos aliada às carências sociais de toda essa região faz ainda mais necessária uma atenção por parte dos governantes no planejamento e execução das despesas governamentais.

Nas próximas seções serão analisados os orçamentos públicos do Município dos anos de 2006 a 2012, os mecanismos de alteração na alocação desses recursos e sua ligação com o processo democrático de eleição de prioridades governamentais.

4.3 Organização do Controle Orçamentário no Município de São Gonçalo.

4.3.1 Maleabilidade Orçamentária.

Esta dissertação tem seu foco no processo de execução orçamentária, estudando pareceres do Tribunal de Contas e julgamento do Poder Legislativo sobre as contas do Poder Executivo, faz-se igualmente importante uma análise de alguns dispositivos constitucionais e

¹¹Os dados utilizados são do ano de 2010 levantados no site do Tesouro Nacional na compilação do anuário Multi Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil.

legais que acabam por conceder ao Poder Executivo uma ampla liberdade no manejo da execução orçamentária.

Vale lembrar que o Orçamento consiste na fixação de despesas pelos agentes públicos, indicando que gastos estão autorizados para execução no ano fiscal a partir de uma previsão de receitas. A Constituição Federal é taxativa na proibição de executar despesas não fixadas na Lei Orçamentária Anual. Conforme o artigo 167 da CF/88:

São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

No entanto, a Constituição Federal e a Lei 4.320 (que estatui normas gerais sobre o controle dos orçamentos de todos os níveis federativos) reconhecem que podem ocorrer situações, ao longo da execução orçamentária, que demandam uma revisão dos valores fixados. Para as despesas imprevistas ou insuficientemente dotadas, pode o Poder Executivo dispor dos créditos adicionais. A Constituição Federal, em seu artigo 165, §8º, estabelece que:

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, *não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares* e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (grifo nosso)

Enquanto o artigo 40 da Lei 4.320 define os créditos adicionais: “(...) São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”.

Os créditos adicionais são classificados em três tipos:

- a) **Créditos Suplementares:** são aqueles destinados ao reforço de uma dotação já existente na Lei Orçamentária Anual e que foram insuficientemente dotados.
- b) **Créditos Especiais:** são aqueles destinados a despesas sem dotação específica na LOA.
- c) **Créditos Extraordinários:** são créditos destinados a despesas imprevistas e urgentes, como calamidades públicas, guerra ou comoção interna.

Com exceção dos créditos extraordinários, os dois primeiros necessitam de autorização prévia do Legislativo para sua abertura por meio de Lei específica e, obrigatoriamente, devem indicar os recursos correspondentes. A abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo sem prévia autorização configura crime de responsabilidade conforme o artigo 359-D do Código Penal, tendo como pena a reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Os créditos adicionais podem ser considerados mecanismos de maleabilidade orçamentária, compreendida como a capacidade de, durante o exercício financeiro, serem alteradas as despesas fixadas na LOA. Com exceção da abertura dos créditos extraordinários, cuja criação não necessita de consulta prévia, o Poder Legislativo, com base no citado artigo 165, §8º e no artigo 42 da Lei 4.320/64, pode autorizar o Poder Executivo na própria Lei Orçamentária Anual a abrir créditos suplementares e especiais por meio de decretos durante o ano de vigência desta.

Em geral, o montante outorgado previamente (na própria LOA aprovada) é calculado aplicando-se um percentual do total do orçamento. Esse montante permite ao Executivo aumentar, às vezes de forma radical, o valor das dotações inicialmente autorizadas para as diversas ações de governo. Contudo, a abertura desses créditos autorizados deve sempre contar com recursos existentes. O artigo 43 da Lei 4.320 aponta para a necessidade de exposição justificativa para a abertura dos referidos créditos além de citar suas fontes:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

4.3.1.1 Autorizações de alteração das despesas fixadas.

A seção anterior demonstra que a própria CF/88 reconhece a necessidade de conferir instrumentos para que o Poder Executivo proceda às adaptações necessárias do Orçamento aprovado frente a fenômenos não previstos no momento de elaboração do orçamento, como

urgências de investimento e/ou custeio e não realização de receitas previstas. Cabe ao Poder Legislativo estabelecer as regras para tal outorga legal.

Apesar de os legisladores terem, como função constitucional, participação fundamental no planejamento e fiscalização dos gastos públicos, a autorização prévia de elevados montantes para abertura de créditos adicionais suplementares pode, virtualmente, transformar a LOA num “cheque em branco” para o Poder Executivo.

Nesta seção serão analisadas as Leis Orçamentárias Anuais do Município de São Gonçalo para os exercícios de 2006 a 2012 com foco nas autorizações do Poder Legislativo para a abertura de crédito. A escolha desse período se deu a partir da disponibilidade da Lei Orçamentária Anual mais antiga à mais recente presente no site da Prefeitura de São Gonçalo.

Na Tabela 2 e no gráfico 2, apresenta-se o histórico de autorizações para abertura de créditos adicionais suplementares no Município de São Gonçalo em números percentuais e totais assim como a receita orçamentária total fixada para cada exercício:

Tabela 2 – Evolução da Receita Orçamentária Prevista de São Gonçalo e do Total Autorizado pelo Legislativo para abertura de créditos adicionais nas LOAs em números absolutos e percentuais (R\$ em milhares de reais).

Ano	% autorizado	Total autorizado	Receita Orçamentária Prevista
2006	40%	153.114	393.405
2007	25%	104.636	420.546
2008	25%	133.726	534.906
2009	25%	158.828	635.312
2010	25%	176.660	706.639
2011	25%	188.571	754.284
2012	35%	275.156	786.161

Fonte: site da prefeitura de São Gonçalo.

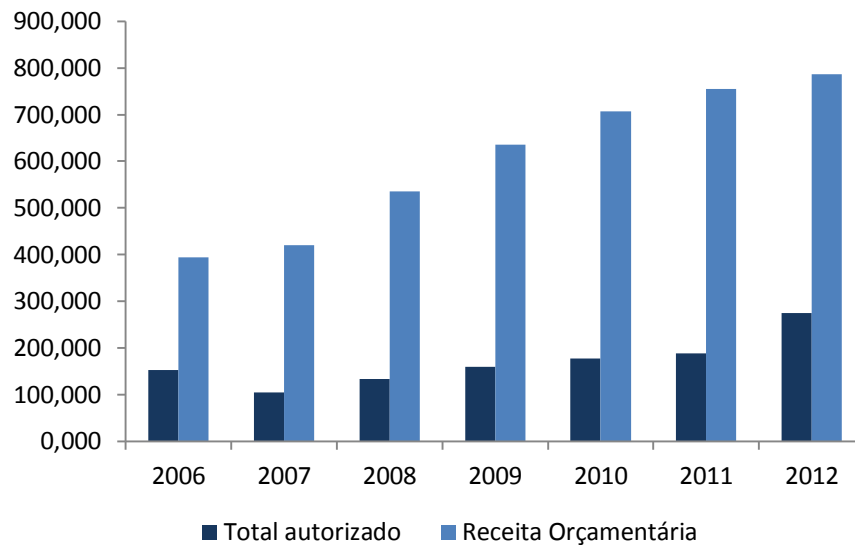


Gráfico 2 – Evolução da Receita Orçamentária Prevista e do Total Autorizado pelo Legislativo para abertura de créditos adicionais nas LOAs (R\$ em milhares de reais)

Fonte: site da prefeitura de São Gonçalo.

A partir da tabela e gráfico acima, fica claro o alto grau de discricionariedade autorizado ao Poder Executivo pelo Poder Legislativo para abertura de créditos adicionais suplementares para os exercícios de 2006 a 2012. Apesar da redução entre o ano de 2006 e os demais, o percentual ainda se manteve elevado, e quase retoma ao nível inicial em 2012, último ano de mandato.

Essa margem de autorização possibilita ao Poder Executivo modificar profundamente as despesas autorizadas no decorrer do ano de vigência da LOA. As fontes para a abertura de créditos, segundo as Leis Orçamentárias Anuais de 2006 a 2011, poderiam ser (i) anulação parcial ou total de dotações; (ii) incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço e (iii) excesso de arrecadação em bases constantes. Segue a redação do artigo para os anos citados, observando-se que o valor varia ao longo dos anos (percentuais “X” dos Orçamentos):

Art. 8º. – Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei n.º. 4320/64, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a “X”% dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de:

I – anulação parcial ou total de dotações;

II – incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço; e III – excesso da arrecadação em bases constantes.

A LOA de 2012 é a única exceção, citando para cálculo de limite autorizado somente os créditos suplementares provenientes de anulação parcial ou total de dotações, conforme o artigo abaixo:

Art. 8º - Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº. 4.320/64, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares, por anulação parcial ou total de dotações, até o valor correspondente a 35 % (trinta e cinco por cento) dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei.

A exclusão das outras fontes de recursos para margem de cálculo da autorização para abertura de créditos suplementares em 2012 gerou um efeito ainda mais permissivo à execução dos gastos desse ano: ao serem considerados somente os recursos provenientes de anulação de dotações para o cálculo dos 35% de abertura de créditos sobre a Receita Orçamentária, temos um aumento relativo substancial da capacidade do Poder Executivo de cancelar total ou parcialmente as despesas fixadas.

A inclusão das demais fontes como exceção da base de cálculo no Parágrafo Único do artigo 8º da mesma Lei teve tiveram sua utilização livre durante o ano. Ou seja, além dos programas pré-definidos estarem sob uma ameaça legal maior de terem seus recursos anulados para realocação, o Poder Executivo poderia alocar em dotações de sua livre escolha:

(...) valores correspondentes à incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço, excesso de arrecadação em bases constantes (...)

Como podemos inferir, estas autorizações foram, na prática, maiores do que as demonstradas na tabela 2 e no gráfico 2. Em análise mais detalhada das Leis Orçamentárias, foram encontrados diversos dispositivos que mascararam a redução percentual da autorização de 40% para 25% de 2006 até 2011 e 35% para 2012 a partir da existência dessas exceções de oneração dos limites de autorização nos Parágrafos Únicos dos artigos 8º e, em especial, nos artigos 9º das LOAs de 2006 a 2011.

Em 2012, somente o Parágrafo Único do artigo 8º já citado, dispunha sobre exceções para a base de cálculo das autorizações.

De 2006 a 2011 os Parágrafos Únicos do artigo 8º das Leis Orçamentárias Anuais possuíam a seguinte redação:

(...) Parágrafo Único – Excluem-se da base de cálculo do limite a que se refere o caput deste Artigo os valores correspondentes à amortização e encargos da dívida e as despesas financeiras com operações de crédito contratadas e a contratar.

Em relação à amortização da dívida, em geral, poderia se justificar sua exclusão da base de cálculo porque seu valor depende, em parte, de parâmetros que não estão sob o controle do município.

Já o artigo 9º das LOAs de 2006 a 2011 apresentou leves variações em seu conteúdo, o quadro 7 apresenta uma síntese das exceções promulgadas ano a ano no referido artigo:

Quadro 7 – Exceções elencadas no artigo 9º das Leis Orçamentárias Anuais do Município de São Gonçalo para a base de cálculo do percentual autorizado para abertura de créditos adicionais suplementares – 2006 a 2011.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Atender insuficiências de dotações referentes a:	Grupo de Pessoal e Encargos Sociais	x	x	x	x	x	x
	Precatórios Judiciais, amortização e juros da dívida.	x	x	x	x	x	x
	Despesas financiadas com recursos de operações de crédito e convênios	x	x	x	x	x	x
	Criação de novas Secretarias, empresas ou entidades públicas.		x	x	x	x	x
Atender insuficiências de dotações de outras despesas de custeio e de capital , desde que utilizando outras dotações consignadas na própria Função :	Saúde	x	x	x	x	x	x
	Assistência	x	x	x	x	x	x
	Previdência	x	x	x	x	x	x
	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Função Educação)	x	x	x	x	x	x
	Urbanismo			x	x	x	x
	Despesas financiadas com recursos dos Fundos Especiais e FUNDEF/FUNDEB	x	x				x

Fonte: site da Prefeitura de São Gonçalo.

Para uma análise ideal dos efeitos de cada exceção no agregado das despesas excluídas da base de cálculo da autorização legislativa, seria necessário o acesso ao pesquisador a bases de dados indisponíveis durante o período da pesquisa, além de configurar um aprofundamento para além do escopo desta dissertação.

Contudo, podemos verificar o impacto da exceção do Grupo de Pessoal e Encargos Sociais e gastos com Juros, Encargos e Amortização da Dívida no total de despesas computáveis para a base de cálculo autorizada a partir de uma verificação das despesas listadas nas próprias Leis Orçamentárias Anuais.

O gráfico abaixo demonstra a redução real da base de cálculo do total autorizado excluindo-se as despesas com Pessoal e Encargos Sociais, Juros, Encargos e Amortização da Dívida entre 2006 e 2011 e Juros, Encargos e Amortização da Dívida em 2012.

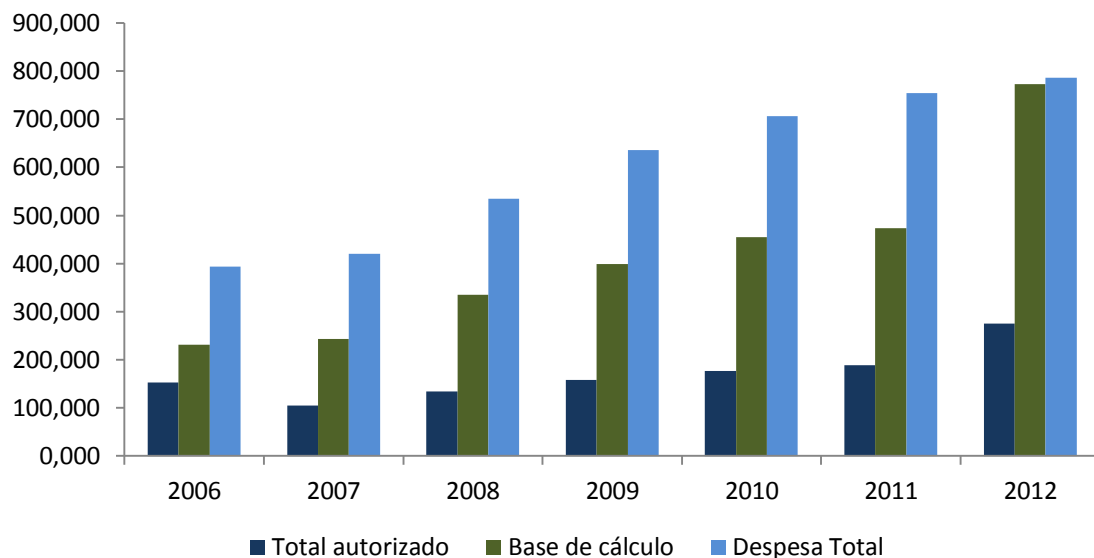


Gráfico 3 - Evolução da Receita Orçamentária Prevista, do Total Autorizado e da Base de cálculo* pelo Legislativo para abertura de créditos adicionais nas LOAs (R\$ em milhares de reais).

*A base de cálculo é a soma de todas as despesas autorizadas excluindo-se as despesas não computadas para fins de cálculo de limite de autorização de aberturas de créditos adicionais previstas nas LOAs.

Fonte: site da prefeitura de São Gonçalo.

Fonte: TCERJ, elaboração própria.

Atualizando o percentual a partir desta base de cálculo, temos:

Tabela 3 – Percentual Autorizado Inicial e Total e Ajustado, Valor Total Inicialmente Autorizado para Abertura de Créditos Adicionais e Base de Cálculo Ajustada do Percentual Autorizado para Abertura de Créditos Adicionais (excluindo as exceções previstas nas Leis Orçamentárias Anuais) – 2006 a 2012.

Ano	% autorizado		Total autorizado (em milhares de Reais)	Base de Cálculo Ajustada (em milhares de Reais)
	Inicial	Ajustado		
2006	40%	66%	153.114	231.991
2007	25%	43%	104.636	243.341
2008	25%	40%	133.726	334.316
2009	25%	40%	158.828	397.070
2010	25%	39%	176.660	452.974
2011	25%	40%	188.571	471.427
2012	35%	36%	275.156	764.323

Fonte: Prefeitura de São Gonçalo, elaboração própria.

Nota-se, logo, a plausibilidade da preocupação deste pesquisador com as autorizações conferidas pelo Legislativo à abertura de créditos adicionais. As aparentes reduções não implicaram numa redução efetiva da discricionariedade do Poder Executivo sobre a distribuição dos recursos orçamentários. Desta forma, as autorizações prévias concedidas nas LOAs acabaram se transformando em verdadeiros cheques em branco ao Poder Executivo de 2006 a 2012 no Município de São Gonçalo.

Em consequência, mecanismos como o Orçamento Participativo de iniciativa da própria Câmara de Vereadores de São Gonçalo, realizada anualmente segundo relatos dos vereadores entrevistados, perdem toda a sua força.

Diversas são as consequências nefastas deste procedimento no campo da participação democrática, quando, por exemplo, políticas públicas elencadas como prioridades pelo Poder Legislativo, Executivo e a sociedade ao longo do ano, têm suas dotações anuladas, inviabilizando sua realização. Logo, parece-nos carecer de sentido o chamamento a população, pela própria Câmara de Vereadores através do processo de Orçamento Participativo. Deste processo, usualmente se espera que os recursos orçamentários sejam efetivamente aplicados nas prioridades apontadas pela população. Isso se contrapõe com o fato de que essas alocações podem ser amplamente redefinidas.

O gráfico 4 demonstra a evolução da participação das Funções na dotação inicialmente prevista para o orçamento total previsto do município de São Gonçalo de 2006 a 2011. Foram destacadas as cinco Funções que, para todos os anos, somaram mais de 80% das dotações inicialmente prevista para cada exercício fiscal.

Gráfico 4 – Composição do total de despesas inicialmente previstas por Funções nas LOAs – 2006 a 2011.

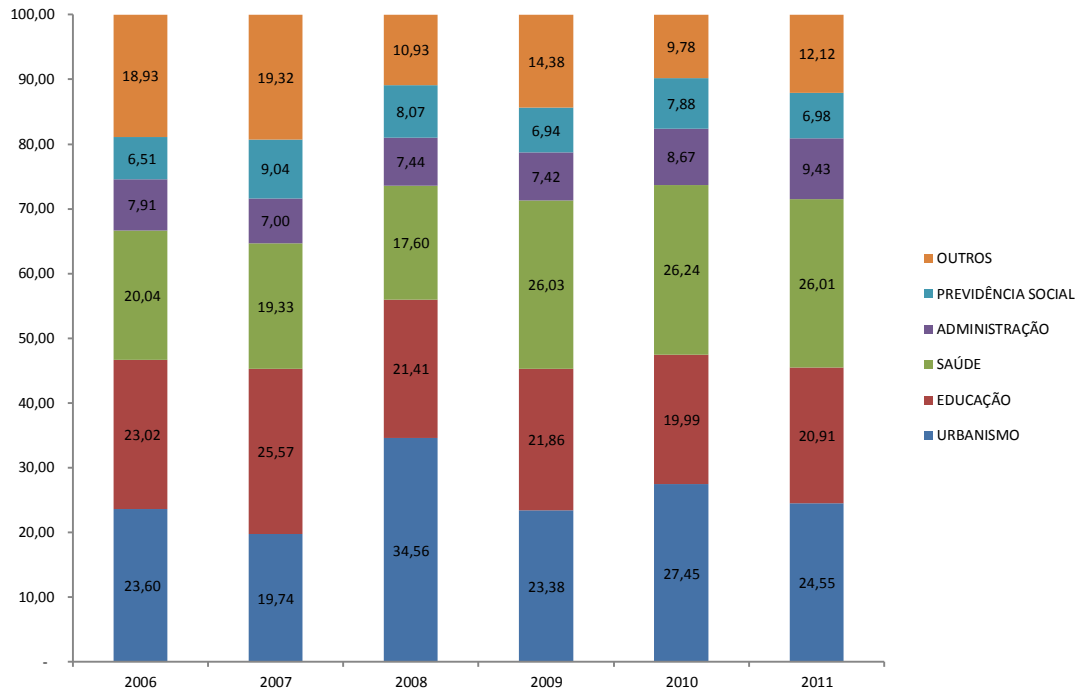


Gráfico 4 – Composição do total de despesas inicialmente previstas por Funções nas LOAs – 2006 a 2011.

Fonte: TCERJ, elaboração própria.

Em comparação, a próxima tabela apresenta o percentual da dotação final em relação à inicial de cada Função até os meses de dezembro de cada ano em relação à dotação inicialmente prevista. Como podemos observar, em todos os anos houve mudanças nas dotações finais em relações às iniciais para as Funções selecionadas. A majoração das dotações iniciais das Funções de maior peso no orçamento total do município (Urbanismo, Educação, Saúde, Administração e Previdência Social) foi uma constante, com exceção dos recursos da Administração para os anos de 2007 a 2010, os quais foram reduzidos durante o exercício fiscal em relação à sua previsão inicial.

Tabela 4 – Relação entre dotação final e dotação inicial – Lei Orçamentária Anual 2006/2011(%).

FUNÇÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011
URBANISMO	101,6	116,2	106,1	100,5	102,4	131,2
EDUCAÇÃO	114,6	117,4	99,3	103,0	120,0	121,7
SAÚDE	113,5	112,4	123,6	99,5	109,3	115,1
ADMINISTRAÇÃO	108,0	96,5	91,5	89,7	99,3	108,5
PREVIDÊNCIA SOCIAL	108,1	102,4	102,6	123,6	80,6	95,3
OUTROS	113,3	105,8	103,5	104,5	120,1	88,7

Fonte: TCERJ, elaboração própria.

Apesar das dotações finais das Funções sob a rubrica “OUTROS” variar somente entre o mínimo de 11,3% a menos da dotação inicial (em 2011) a 20,1% a mais das despesas inicialmente previstas (em 2010), merece atenção a variação das dotações iniciais e finais de cada um de seus elementos. Justamente por possuírem dotações relativamente baixas, as variações por anulações ou suplementações de despesas podem provocar sérias consequências nas políticas públicas dependentes desses recursos. A tabela abaixo apresenta a mesma variação percentual acima apresentada para as demais Funções antes agrupadas na categoria “Outros”. Algumas destas tiveram suas dotações finais completamente anuladas ou diminuídas em mais de 50% em relação aos recursos inicialmente previstos, como foram os casos das Funções Saneamento, Habitação, Ciência e Tecnologia (criada somente a partir de 2009), Agricultura e Comércio e Serviços.

Tabela 5 – Relação percentual das dotações finais em relação às iniciais previstas na Lei Orçamentária Anual – Funções Selecionadas – 2006 a 2011.

FUNÇÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SANEAMENTO	17,58	65,06	149,94	21,03	0,00	0,00
ENCARGOS ESPECIAIS	193,68	134,47	76,56	124,08	95,32	89,24
LEGISLATIVA	95,93	108,97	100,00	97,79	98,70	99,09
ASSISTÊNCIA SOCIAL	210,17	99,96	101,35	94,61	119,88	82,76
GESTÃO AMBIENTAL	78,43	90,12	176,06	104,95	95,18	82,25
TRANSPORTE	110,83	89,16	94,10	99,15	113,61	97,45
HABITAÇÃO	100,00	100,00	-124,31	79,55	27,65	31,12
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	83,24	0,00	0,00	15,29	0,00	46,08
CULTURA	83,77	114,32	117,69	139,42	111,41	190,69
DESPORTO E LAZER	124,69	108,12	157,60	141,59	251,73	243,45
JUDICIÁRIA	89,69	104,30	92,15	71,23	96,55	5,89
COMÉRCIO E SERVIÇO	94,25	18,82	3,82	12,05	8,11	2,15
SEGURANÇA PÚBLICA	676,02	90,12	121,24	103,03	262,80	61,83
TRABALHO	52,72	105,64	100,00	2.527,92	4.166,40	87,38
AGRICULTURA	65,03	22,16	53,71	44,40	88,25	82,09
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	-	-	-	0,00	0,00	0,00

Fonte: TCERJ, elaboração própria.

As funções que tiveram altas variações percentuais de anulação de suas dotações iniciais podem ter se constituído como “dotações fantasmas”. Apesar de constarem despesas fixadas na LOA, seus recursos podem ter servido, ao longo do ano, como reservas de suplementação para alguma outra política pública do Governo.

Some-se ao acima exposto o caráter autorizativo (não obrigatório) das LOAs no Brasil. Em suma, o valor de uma dotação inicialmente aprovado pode ser totalmente modificado e, além disso, não executado. Nos quadros abaixo apresentamos o percentual da despesa empenhada⁷ no exercício financeiro em relação à dotação inicial de cada Função. Separamos as Funções em dois quadros utilizando os mesmos critérios dos quadros anteriores.

Tabela 6 – Relação percentual das despesas empenhadas e dotação final – Funções
Selecionadas – 2006 a 2011.

FUNÇÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011
URBANISMO	86,50	88,37	49,12	68,92	57,72	76,32
EDUCAÇÃO	87,17	87,11	99,64	89,70	84,97	95,15
SAÚDE	88,92	98,17	95,04	84,80	96,72	94,12
ADMINISTRAÇÃO	85,56	92,02	69,44	71,56	83,62	84,45
PREVIDÊNCIA SOCIAL	89,24	64,52	77,21	72,50	98,77	97,41
OUTROS	60,87	84,61	88,35	79,83	91,59	79,72

Tabela 7 – Relação percentual das despesas empenhadas e dotação final – Funções
Selecionadas – 2006 a 2011.

FUNÇÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SANEAMENTO	76,94	87,16	70,70	0,00	-	-
ENCARGOS ESPECIAIS	90,69	91,72	99,02	88,04	99,80	98,65
LEGISLATIVA	92,48	96,31	89,85	93,16	97,21	97,72
ASSISTÊNCIA SOCIAL	35,72	55,01	76,85	53,90	78,88	87,19
GESTÃO AMBIENTAL	11,07	88,03	99,95	99,01	99,70	99,21
TRANSPORTE	49,33	84,42	74,14	80,20	81,74	81,58
HABITAÇÃO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,06
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0,00	-	-	0,00	-	0,00
CULTURA	86,86	81,34	71,79	81,14	95,56	101,44
DESPORTO E LAZER	77,88	88,85	98,52	85,10	98,29	99,65
JUDICIÁRIA	98,65	97,44	75,76	2,43	43,62	0,00
COMÉRCIO E SERVIÇO	46,27	76,87	0,00	0,00	72,30	0,00
SEGURANÇA PÚBLICA	78,58	90,35	82,15	76,38	86,32	62,64
TRABALHO	94,98	62,48	345,17	95,17	93,60	10,11
AGRICULTURA	44,31	99,91	100,00	74,41	100,00	100,00
CIÊNCIA E TECNOLOGIA ¹²	-	-	-	-	-	-

*A Função Ciência e Tecnologia só foi criada no Município de São Gonçalo no ano de 2009

** As células preenchidas com “-“ indicam dotações finais nulas, não havendo possibilidade, portanto, de nenhum empenho.

Fonte: sítio do TCERJ, elaboração própria.

Ao observarmos as tabelas 6 e 7, notamos que, mesmo após alterações nas dotações finais das despesas previstas nas LOAs, a diferença entre estas e o empenho das respectivas despesas são significativas. Algumas Funções não tiveram nenhuma de suas dotações

¹²O empenho é o primeiro estágio da despesa pública, conforme o artigo 58 da Lei 4320/1964: “Empenho é o ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”

empenhadas, como foram os casos, por exemplo, da Função Habitação entre 2006 e 2010; Saneamento, em 2009 e Comércio e Serviço, em 2008, 2009 e 2011.

Em geral, onde há poder discricionário da administração pública de executar ou não o orçamento, esse poder é exercido, seja para empenhar mais recursos que o inicialmente previsto ou menos. Porém, quando grande parte dos recursos é vinculada – como são os casos das Funções Saúde e Educação – não há grandes alterações entre as despesas previstas na LOA de cada ano e aquelas atualizadas ao fim de cada ano fiscal. Caberá ao Poder Legislativo, por sua vez, o julgamento deste poder discricionário do Executivo no momento da prestação de contas de cada ano fiscal.

4.3.2 – Comissões Parlamentares – a especialização do processo legislativo.

Como observado na seção anterior, há uma enorme diferença entre as intenções de gastos do governo manifestas na Lei Anual Orçamentária e a execução das despesas ali fixadas. Inúmeras podem ser as razões para tal discrepância, desde falta de planejamento adequado na execução de gastos à mudança de prioridades dos governantes na alocação dos recursos. Cabe ao Poder Legislativo julgar a prestação de contas do Chefe do Executivo, e com ela, as justificativas e os impactos de tais alterações, exercendo a *accountability* intraestatal.

Os critérios de avaliação para o referido julgamento carecem de uma definição estrita na legislação, podendo conjugar as dimensões política, de desempenho e financeira da *accountability* (BRINKERHOFF, 2001). Não obstante, devido à complexidade do tema, parece-nos que a missão de fiscalização exige uma coordenação eficiente do Legislativo para o acompanhamento e avaliação pelo conjunto dos Vereadores das diversas políticas setoriais e dos aspectos legais, técnicos e políticos da ação governamental ao longo do exercício. Municípios de grandes proporções demográficas e de desafios socioeconômicos como São Gonçalo exigem ainda uma divisão de tarefas clara e troca constante de informações entre os vereadores. Uma ferramenta importante de sistematização das atividades legislativas com características compatíveis a essas necessidades são as Comissões Parlamentares.

Segundo Cárdenas (1999) apud Montero et López (2002), as Comissões Parlamentares surgiram no período da Revolução Inglesa como forma de contornar a ineficiência do ponto de vista funcional e operativo da Assembleia única do Parlamento. Segundo os autores, o processo legislativo centralizado era lento, com análises superficiais e havia grandes

dificuldades nas deliberações. Para contornar esses problemas, tornando o Parlamento mais dinâmico e eficiente, teriam sido criadas unidades menores: as seções e/ou comissões.

Em seu surgimento, as comissões eram compostas por um pequeno número de legisladores (*select committees*) e criadas *ad hoc* pelo Parlamento. Suas funções eram facilitar as atividades legislativas, gerar informações necessárias para a tomada de decisão sobre um assunto específico e atuar como instrumento de equilíbrio de poderes entre o Parlamento e o Governo, exercendo, em certa medida, uma fiscalização sobre o Executivo (MEDINA, 1994 apud MONTERO et LOPEZ, 2002).

Somente em meados do século XIX as comissões passaram de instrumentos temporários e eventuais para órgãos permanentes das câmaras, com leis determinando suas atribuições específicas e número e nome das comissões que deveriam existir em cada uma. A prática de projetos de lei serem submetidos às comissões para avaliação antes do debate em plenária também se deu nesse período (MEDINA, 1994 apud MONTERO et LOPEZ, 2002; ROCHA et COSTA, 2012; POLSBY, 1968).

Entre outros motivos para a descentralização do processo legislativo e evolução das comissões para órgãos permanentes, com atribuições segmentadas e bem definidas, estariam a crescente complexidade da atividade legislativa, a democratização do parlamentarismo, o surgimento e fortalecimento dos partidos políticos como instituições organizadoras da luta social dentro e fora do Estado, a mudança nas relações de poder entre o Parlamento e o Governo e os avanços tecnológicos que colocavam em evidência a falta de celeridade do Parlamento e as incertezas crescentes dos parlamentares sobre a relação entre as políticas públicas e seus resultados (ROCHA et COSTA, 2012; KREBHIEL, 1999; MEDINA 1994 apud MONTERO et LOPEZ, 2002).

Polsby (1968), em seu estudo sobre o processo de institucionalização da Câmara de Deputados nos Estados Unidos, demonstrou que uma das principais barreiras para a atribuição às Comissões de importantes prerrogativas e maior estabilidade era o receio das lideranças da Câmara em fortalecer pequenos grupos dentro da Casa, os quais poderiam constituir ameaça ao controle das lideranças de um partido fragmentado e ao próprio Chefe do Executivo. Teria sido o uso abusivo de prerrogativas do Presidente da Câmara em instituir novas comissões a despeito de suas composições prévias a razão principal para a revolta de parlamentares norte-americanos contra a Presidência da Câmara no início do século XX e a instauração de um sistema de comissões parecido com o atual dos EUA (POLSBY, 1968, p. 234). Somam-se a

esse argumento os fenômenos anteriormente expostos de aumento do volume das atividades legislativas e a ampliação de incertezas no ambiente político, exigindo da Câmara processos mais eficientes e céleres (ROCHA et COSTA, 2012).

As Comissões Parlamentares, portanto, foram construídas como mecanismos de sistematização da atividade legislativa cujo desenvolvimento de suas competências acompanha a evolução da complexidade das demandas sobre o Legislativo oriundas das transformações das instituições políticas, necessidade de legitimação de representação, ampliação do universo de serviços ofertados pelo Estado entre outros fenômenos sócio-políticos.

Na seção 4.3.2.1 será realizada uma breve revisão da literatura acerca do funcionamento das comissões parlamentares e seus aspectos organizacionais e institucionais de maior destaque, como o papel dos partidos políticos, a relação entre os legisladores e o Executivo e as prerrogativas das comissões (ROCHA et COSTA, 2012; MONTÉRO et LOPEZ, 2002). Na seção 4.3.2.2, analisaremos os dados coletados em entrevistas com vereadores acerca do funcionamento das comissões legislativas com foco no papel fiscalizador dessas. Também serão utilizados documentos fornecidos pela Câmara de Vereadores sobre a composição dessas para análise à luz da teoria relativa ao tema.

4.3.2.1 Comissões Parlamentares – funcionamento e aspectos institucionais

Grande parte da literatura sobre o funcionamento das Comissões Parlamentares no Brasil compartilha dos pressupostos derivados da teoria da escolha racional, norteadora dos estudos pioneiros do tema que tiveram como objeto a análise dos desenhos institucionais e funcionamento das comissões norte-americanas.

Os estudos pautados nesta teoria utilizam como ponto central de análise os riscos e desafios de cooperação entre agentes delegantes de poder e os delegados da relação principal-agente. O bom funcionamento desta relação depende do alinhamento dos interesses de ambas as partes a partir de uma estrutura de incentivos adequada. Ainda segundo esta teoria, as partes procuram, sempre que possível, maximizar seus ganhos de natureza diversa, e o comportamento - competitivo ou cooperativo - dos envolvidos depende das instituições, condições e tensões entre as preferências dos atores em jogo (ROCHA et BARBOSA, 2008). Para a literatura aqui considerada, as comissões assumem o papel do agente, ao qual são delegadas tarefas e competências preciosas ao aprimoramento do processo legislativo. O

papel do principal, contudo, varia de acordo com três principais teorias desenvolvidas sobre o tema: a teoria informacional, a distributiva e a partidária.

Segundo a teoria informacional (GILLIGAN et KREHBIEL, 1987), o papel do principal é exercido pelo Plenário que contaria com ganhos informacionais proporcionados pelo sistema de comissões especializados em temas específicos. A produção de conhecimento especializado pelas Comissões acerca das consequências de uma política reduziria as incertezas, subsidiando a tomada de decisão do conjunto de legisladores da Assembléia. Contudo, haveria incentivos para os membros das comissões utilizarem seus cargos para ganhos próprios, distorcendo a informação produzida e utilizando os poderes da comissão como mecanismo de barganha. Conforme apontam Pereira et Mueller (2000), o modelo da teoria informacional de Gilligan e Krehbiel assume o conhecimento da Plenária destes riscos advindos do comportamento auto interessado dos membros das comissões. No entanto, os ganhos aferidos pela Assembléia, reduzindo suas incertezas com as informações especializadas fornecidas pelo sistema de comissões, compensariam os eventuais reveses da busca de interesses próprios pelos membros dessas. Para incentivarem a produção de informação de seu interesse, o plenário estaria disposto a conceder poderes especiais às comissões como *closed rules* ou poderes de veto (*gate-keepingpower*) (PEREIRA et MUELLER, 2000) na tentativa de captura de ganhos informacionais.

Para a teoria partidária (COX et MCCUBBINS, 1993 e 1994), o partido majoritário seria o principal, com grande poder de controlar as comissões a partir das regras da casa legislativa, impondo suas preferências sobre o sistema de comissões e demais partidos, aprovando matérias de seu interesse. Segundo os autores dessa teoria, o grande poder de influências das lideranças partidárias do partido majoritário não elimina a importância das comissões, cuja complexa divisão do processo legislativo é fundamental para o bom funcionamento do Parlamento. A delegação de poderes às comissões deve ser entendida como um complexo sistema de transferência de poder sem a perda da centralidade decisória do partido majoritário do Parlamento.

Por fim, para a teoria distributiva (WEINTGAST et MARSHALL, 1988; SHESPLE et WEINGAST, 1987) as comissões seriam mecanismos de distribuição de poder no Parlamento. Neste cenário, as comissões seriam dotadas de amplos poderes e seus membros contariam com um alto grau de autonomia em relação aos partidos, à Presidência da Casa Legislativa e ao Poder Executivo. A composição das comissões seria feita pela auto-seleção e

seus membros poderiam a ter posições radicais em relação ao resto da casa legislativa. Nesse sentido, as comissões permitiriam a negociação, onde parlamentares fariam concessões em matérias de menor importância na expectativa de serem beneficiados em negociações futuras (ROCHA et COSTA, 2012). A relação de *accountability* dos parlamentares, ou seja, prestação de contas, se daria junto às suas respectivas bases eleitorais, para as quais legislariam em favor com vistas à manutenção de suas legislaturas e busca da reeleição. As matérias aprovadas pelas comissões, portanto, poderiam divergir das preferências da maioria da Casa Legislativa.

No Brasil, alguns autores têm utilizado a literatura supracitada para avaliar o funcionamento das Comissões Parlamentares nacionais, verificando resultados distintos dos estudos norte americanos. A utilização da referida literatura no âmbito nacional justifica-se, em parte, com algumas semelhanças entre os sistemas políticos dos dois países, a saber: o bicameralismo, o presidencialismo e a existência de um complexo sistema de comissões parlamentares (ROCHA et COSTA, 2012). A correlação entre as três vertentes teóricas e a realidade das comissões parlamentares brasileiras não seria perfeita em nenhuma das interpretações segundo algumas particularidades do sistema político nacional. Figueiredo e Limongi (1999) argumentam que existem duas diferenças fundamentais entre o sistema político brasileiro e o norte-americano os quais deveriam ser pontos de partida para qualquer análise sobre o funcionamento das comissões legislativas brasileiras: i) o alto nível de descentralização das atividades legislativas nas comissões parlamentares norte-americanas em contraposição ao sistema brasileiro e ii) as prerrogativas dos Chefes do Executivo brasileiro que influenciam o processo decisório nas casas legislativas, o que seria residual no sistema norte-americano.

Em relação ao último argumento, Pereira e Mueller (2000) apontam para uma teoria da “preponderância do Executivo”, onde, por meio de prerrogativas constitucionais e mecanismos institucionais que regem o funcionamento das comissões legislativas, teria o Chefe do Executivo um grande poder de influência nas comissões.

Alguns desses mecanismos de pressão são: o poder de legislar do Poder Executivo por meio das Medidas Provisórias, interferindo na agenda do Legislativo; os vetos totais ou parciais – estes últimos criando alternativas mais “aceitáveis” ao Executivo da legislação proposta; a discricionariedade do Poder Executivo em alterar as despesas fixadas no orçamento; os pedidos de urgência do Executivo, impossibilitando que as comissões avaliem

com profundidade os temas em pauta, remetendo rapidamente para discussão em plenária as matérias sob sua responsabilidade; a centralidade decisória dos líderes dos partidos utilizada como forma de controle das decisões emanadas de cada Comissão a favor ou em não contrariedade com o Executivo, entre outras (PEREIRA et MUELLER, 2000). Rocha e Costa (2012) apontam para a comprovação da eficácia dos mecanismos de controle do Executivo através de dados levantados por outros autores sobre o elevado índice de sucesso do Chefe do Executivo em aprovar propostas de seu interesse, além das alterações na agenda do legislativo a seu favor (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; PEREIRA e MUELLER, 2000).

Para Santos (2002), a concentração de prerrogativas orçamentárias nas mãos do Poder Executivo instituída na Constituição de 1988 seria um elemento explicativo central para a mudança no comportamento parlamentar em comparação com o período 1946-64. Segundo o autor, como a nova Constituição trouxe perdas significativa dos poderes parlamentares sobre o orçamento. Por sua vez, estes tiveram que reorganizar suas estratégias de negociação com o Poder Executivo. Enquanto o período 1946-64 era caracterizado por uma maior eficiência das estratégias individualistas no direcionamento de recursos para emendas parlamentares, as novas regras orçamentárias pós Constituição de 1988 fortaleceram os papéis dos partidos políticos como mediadores dos interesses parlamentares frente o Poder Executivo, transformando estas em agentes centrais de negociação. Esta mudança de perfil no comportamento parlamentar produziu uma maior racionalização e previsibilidade do comportamento legislativo além de fortalecer o papel dos partidos políticos e lideranças partidárias no processo

Para alguns autores, o poder dos partidos políticos e das lideranças partidárias, fortalecidas após 1988, teriam consequências negativas nos ganhos informacionais das comissões. O argumento principal seria que, devido às prerrogativas asseguradas às lideranças partidárias junto à presidência da casa legislativa, o funcionamento e a própria composição das comissões estariam sujeitos a alterações sem poder de contestação por membros de partidos minoritários ou contrários ao interesse desses líderes, desestimulando um aprofundamento nas discussões de temas afetos a cada pasta. Dentre os poderes dos líderes, em especial na Câmara dos Deputados, estão: a) retirada de matérias das comissões antes do parecer final por meio de requerimento de urgência; b) indicação e substituição de membros das comissões permanentes e mistas; c) representação de todos os membros do partido no Legislativo e restrição das emendas e votações em separado (ROCHA et COSTA, 2012; FIGUEIREDO et LIMONGI, 1999). Os ganhos informacionais estariam, portanto,

comprometidos pela distribuição desigual de poderes entre os partidos e legisladores de oposição. Segundo Rocha e Costa (2012), os parlamentares não teriam incentivos para o debate aprofundado e a construção de acordos pela centralidade da decisão final do plenário. Nesse contexto, Figueiredo e Limongi (1999) destacam o modelo partidário como uma vertente explicativa que melhor se aproximaria à realidade do sistema de comissões no Congresso brasileiro devido à centralização da estrutura do processo decisório nas mãos dos líderes do partido majoritário e das lideranças dos partidos aliados. O governo, ademais, ao contar com uma ampla base aliada no Congresso, teria controle sobre o processo legislativo ao elencar, para a presidência de comissões estratégicas, parlamentares alinhados às suas preferências. Tais comportamentos foram comprovados por Lemos (2006), assim como Pereira et Mueller (2000). A diferença do modelo partidário norte-americano consistiria, segundo Rocha e Costa, no papel residual e pouco institucionalizado das comissões parlamentares nas casas legislativas brasileiras. As comissões no Congresso norte-americano contariam com prerrogativas capazes de barrar legislação proposta (*gate-keepingpower*) além de frustrar outras já analisadas e discutidas pelo plenário (voto *ex-post*) (WEINGAST et MARSHALL, 1988 apud ROCHA et COSTA, 2012) .

Por outro lado, Santos (2002), aponta que no novo contexto de comportamento racionalizado na Câmara dos Deputados, com os partidos e suas lideranças exercendo papel central de coordenação entre seus membros, com a garantia da maioria dos votos em plenária alinhados com seus interesses, a escolha dos membros das comissões e suas presidências passaram de privilegiar critérios como a lealdade partidária, tornando mais relevante a qualificação do parlamentar nas políticas públicas específicas para sua alocação nas respectivas comissões. Estas conclusões podem sugerir um incremento dos ganhos informacionais das comissões a partir da seleção de membros com qualificação em áreas específicas no período pós-1988.

Em suma, a literatura acerca das comissões parlamentares no Brasil tem destacado que estas são frágeis em seus aspectos institucionais, principalmente frente aos poderes regimentais da presidência da Assembléia, lideranças partidárias e do próprio Executivo com suas prerrogativas constitucionais, com grande poder de pauta sobre matérias orçamentárias e outras prerrogativas que acabam por pressionar politicamente os legisladores e influenciar nas rotinas das Assembléias.

As comissões exercem algum papel informacional e, em alguns casos, possuem poder conclusivo sobre algumas matérias. Contudo, quando se trata de matérias relevantes e de grande repercussão política, mecanismos regimentais são utilizados pelas lideranças partidárias, por vezes aliadas e demandadas pelo Executivo, para recompor as Comissões e influenciar seus pareceres, alinhando-os ao interesse do Chefe do Executivo. Tal fenômeno foi observado no comportamento do Congresso Nacional (FIGUEIREDO et LIMONGI, 1999; PEREIRA e MUELLER, 2000) e identificado, com ressalvas quanto à extensão do poder dos governadores, nos Estados brasileiros (ROCHA et COSTA, 2012). Carecem, contudo, estudos nos níveis subnacionais acerca do tema. São ainda mais escassas as produções acadêmicas acerca do papel fiscalizador exercido por estas comissões parlamentares. Na seção 4.3.2.2 serão apresentadas algumas características do funcionamento da Câmara de Vereadores de São Gonçalo com foco na função de fiscalização interpretadas à luz dessas pesquisas e suas teorias norteadoras.

4.3.2.2 Comissões Parlamentares em São Gonçalo.

Uma análise comparativa aprofundada entre o funcionamento das comissões legislativas nacionais, estaduais e do município de São Gonçalo não foi o objetivo principal desta pesquisa, mas o diálogo entre a literatura e os dados levantados a partir das entrevistas e da análise regimental contribuíram para o entendimento do ambiente de funcionamento das comissões permanentes, em especial, quanto ao exercício do papel fiscalizador destas.

As fontes de dados utilizadas foram o Regimento Interno da Câmara de Vereadores e entrevistas com vereadores acerca do funcionamento das Comissões, em especial a Comissão de Orçamento e Finanças.

O questionário semiestruturado contava com quatro perguntas acerca das Comissões, as quais eram adaptadas na forma e ordem de abordagem segundo o ritmo das entrevistas:

Como é feita a escolha dos membros das comissões?

O(a) senhor(a) de alguma comissão na sua câmara legislativa Em caso positivo, conte-nos sobre a sua experiência.

Como o(a) senhor(a) avalia o funcionamento das comissões legislativas dentro da câmara?,

Como o(a) senhor(a) avalia em especial a Comissão Orçamento e Finanças?

Dentre todos os vereadores entrevistados, somente 1(um) não participava de nenhuma Comissão. As perguntas formuladas apenas tangenciaram as variáveis propostas por Santos (2000) para identificar a rede de incentivos das organizações legislativas nas comissões parlamentares. São três as variáveis propostas pelo autor: estruturais, procedimentais e poder das comissões.

As variáveis estruturais são aquelas referentes ao número de membros em cada comissão e às regras de participação dos legisladores em mais de uma comissão. A lógica do estudo dessa variável aponta que, quanto maiores as restrições do número de comissões que um parlamentar possa participar, mais incentivos haverá para uma maior especialização dos membros de cada comissão. A participação dos mesmos parlamentares num grande número de comissões seria, segundo alguns autores, contraproducente (LEMOS, 2006; ROCHA et BARBOSA, 2008). As variáveis procedimentais estão associadas à forma de seleção dos membros das comissões. Segundo estudos como o de Rocha e Barbosa (2008), essas variáveis ajudam a identificar a existência de incentivos para a permanência de parlamentares em uma mesma comissão. Para tanto, são avaliadas características como a forma de distribuição das comissões, que atores possuem as prerrogativas de nomeação de membros e a representatividade dos partidos nas comissões. Por fim, as variáveis relacionadas ao poder das comissões são aquelas concernentes às suas prerrogativas e recursos legislativos frente ao plenário. Algumas das prerrogativas das comissões passíveis de análise comparativa são: iniciativa de legislação, capacidade de emendar projetos do Poder Executivo, controle de tramitação dos mesmos e aprovação de projetos sem a necessidade de votação em plenário (ROCHA et BARBOSA, 2008).

A Lei Orgânica do Município de São Gonçalo, define a existência de dois tipos de comissões: as permanentes e as transitórias, assim como no Congresso Nacional. Entre as atividades comuns a todas as comissões, estão funções ligadas à fiscalização de temas afetos às suas competências. Conforme a Lei Orgânica do Município de São Gonçalo em seu artigo 27, cabe às Comissões:

- I - discutir, apreciar e emitir pareceres sobre projetos e matérias a seu cargo, na forma do Regimento Interno;
- II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- III - Convocar Secretários Municipais para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou emissões das autoridades ou entidades públicas e entidades de utilidade pública;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras e planos a serem implantados por entidades públicas em nível municipal e sobre eles emitir parecer.

Ao todo, a Câmara conta com dezesseis comissões: Justiça e Redação; Finanças e Orçamento; Saúde e Assistência Social; Obras e Serviços Públicos; Transportes Coletivos; Cultura e Desporto; Economia, Indústria, Comércio e Turismo; Ciência, Energia e Tecnologia; Defesa do Meio Ambiente; Esporte e Lazer; Defesa dos Direitos Humanos; Assuntos da Mulher, da Criança, do Adolescente, do Idoso e do Deficiente; Política Urbana e Habitação; Relações com a Sociedade Gonçalense; Defesa do Consumidor e Educação.

O artigo 107 da referida Lei especifica a atuação das Comissões em relação ao Orçamento Público, dispondo que cabem a todas essas o exame e emissão de pareceres sobre a execução orçamentária de seus respectivos setores, indicando incentivos para um certo grau de especialização do acompanhamento da execução orçamentária:

Art. 107 - Os projetos de Lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos critérios adicionais serão apreciados pelo Plenário da Câmara.

§ 1º - Às comissões permanentes, caberão:

- a) examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Poder Executivo;
- b) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas, bem como exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo de atuação das demais comissões da Câmara.

A seleção dos membros das comissões permanentes, segundo o regulamento interno da Casa, tem como primeiro critério o comum acordo entre a Mesa diretora e as lideranças partidárias. Caso não haja consenso, é realizada votação individual.

Art. 32 - A composição das Comissões Permanentes será feita de comum acordo pelo Presidente da Câmara e líderes ou representantes das bancadas, através de lista fechada contendo todas as comissões permanentes com nome e partido de seus respectivos membros.

(...)

Art. 33 - Não havendo acordo, proceder-se-á a escolha dos membros das Comissões Permanentes por eleição na Câmara, votando cada Vereador, mediante cédula única proporcional a quantidade de membros de cada Comissão.

As Comissões permanentes são eleitas na mesma ocasião da eleição da Mesa Diretora, com mandatos de dois anos, permitida a reeleição de seus membros. A Lei Orgânica do Município também assegura, tanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que integram a Câmara Municipal. O § 2º do art. 33 do Regimento Interno da Câmara regulamenta essa representação proporcional, dispondo que:

Art. 33 (...)

(...)

§ 2º - Havendo empate, considerar-se-á eleito o Vereador do partido ainda não representado na Comissão.

Tal medida visa induzir a pluralidade das Câmaras, as quais, por exercerem funções de fiscalização, tenderiam a uma maior eficiência se compostas não só por membros de partidos aliados ao Governo.

Segundo o mesmo regulamento, cada vereador pode participar de, no máximo cinco comissões (praticamente 1/3 do total) e deverá, no mínimo, participar de uma. A escolha dos da presidência das comissões é feita pelos próprios membros. Não há, ainda, prerrogativas para a Presidência substituir membros das mesmas. Estes só serão substituídos em caso de destituição por faltas consecutivas injustificadas, garantindo certa autonomia para os membros das comissões já constituídas.

Conforme relato dos vereadores entrevistados, a distribuição da presidência das Comissões, em geral, reflete os interesses dos eleitos para a Mesa Diretora da Câmara de Vereadores. Ao ser escolhido o presidente da casa, os vereadores aliados a este exerceriam uma influência na escolha dos presidentes das Comissões que julgar mais importantes politicamente pela maioria nos votos.

(...) Isso é um processo político (a escolha dos membros das Comissões). Quando você tem uma eleição entre os pares você tem uma discussão primeiro da presidência da Casa. Então, é um colegiado que escolhe a Mesa Diretora. Os vinte e um decidem quem vai ser a mesa. Todo mundo tem o direito de colocar seu nome da discussão. Após a eleição da presidente da casa ele normalmente tem maioria, porque se ele se elegeu presidente (...) Ali com a eleição dele provavelmente as comissões, principalmente as mais significativas, as que tem mais visibilidade, passam a ter um controle da mesa diretora. Porque isso é uma votação também, a maioria vence.

Vereador F

Quanto à distribuição dos vereadores indicados pela Mesa Diretora dos membros das diversas Comissões, parece haver um interesse de maior controle sobre aquelas identificadas como de maior importância política. Segundo um dos entrevistados:

Após a eleição da presidente da casa ele normalmente tem maioria, porque se ele se elegeu presidente e se não for um consenso, ele vai ter uma chapa com enfrentamento, discute uma outra proposta. Ali com a eleição dele provavelmente as comissões, principalmente as mais significativas, as que tem mais visibilidade, passam a ter um controle da Mesa Diretora. Porque isso é uma votação também, a maioria vence.

Vereador F

Por outro lado, um dos vereadores afirmou que, em caso de disputas pela Presidência de alguma Comissão, essa é levada ao voto aberto entre todos os vereadores. :

Quando não tem assim, grandes interesses, a Mesa Diretora organiza e apresenta a cada vereador as comissões e as pessoas fazem a escolha voluntariamente. Quando existe a coincidência de defenderem a mesma comissão, geralmente é o cargo de presidente que vai para a disputa e aí a disputa é no voto.

Vereador B

Tentou-se verificar a partir das composições das Comissões e da Mesa Diretora da Câmara entre os anos de 2004 a 2010 se os membros da presidência das primeiras pertenciam ao mesmo partido da Mesa Diretora ou a partidos coligados. Esta correlação poderia indicar uma hipótese de alinhamento e controle pela Mesa Diretora das indicações dos membros das Comissões, e, conseqüentemente, daquelas julgadas de maior importância pelos líderes da Casa Legislativa, conforme apontado pelo vereador entrevistado.

No entanto, foi obtida junto à Câmara de Vereadores somente a relação de membros das comissões permanentes para o biênio de 2011 a 2012, período que foge ao escopo deste trabalho. Informações de biênios anteriores estavam indisponíveis.

Mesmo em posse somente da relação das comissões permanentes de 2011 e 2012, há motivos para crer que a composição dessas durante este período de tempo estava alinhada aos interesses da Mesa Diretora e do Chefe do Executivo durante os dois mandatos da prefeita Aparecida Panisset (2005-2008; 2009-2012). Conforme relato de um dos vereadores eleito, nos dois mandatos da prefeita em tela, a Prefeitura e a Câmara de Vereadores gozaram de uma aliança política na qual garantiu uma “caminhada de sucesso” entre Executivo e Legislativo; essa “aliança” teria sido ameaçada durante uma das eleições bienais, havendo a troca a troca da liderança política da casa na Mesa Diretora. Apesar da chapa de oposição ter sido eleita à época, conforme o próprio vereador, em pouco tempo a aliança da chapa de oposição com a Prefeitura foi estabelecida:

(...) tínhamos uma chapa (para eleição da Mesa Diretora) que dava continuidade a um trabalho vencedor e tínhamos uma chapa como oposição. E essa chapa (oposição) foi vencedora. Depois se acertou, se resolveu. Apesar de, durante uma das eleições bienais para a presidência da Mesa Diretora, ter havido uma troca entre

as lideranças da Casa, a qual poderia ter comprometido uma suposta aliança entre a Prefeitura e a Câmara de Vereadores (...). Aconteceu naquele momento essa cisão, mas depois com o tempo foi se adequando, foi se ajustando. Hoje o Legislativo e o Executivo caminham em paz, tranquilo. Hoje você não tem essas grandes cisões, essas grandes aflições na relação Legislativo e Executivo. Tanto que a gente tem tido uma caminhada de sucesso.

Vereador F

Durante o biênio 2011/2012, a presidência da Casa ficou sob a liderança do Partido Trabalhista do Brasil (PT do B), o qual só possuía dois vereadores eleitos e nenhuma coligação oficializada com qualquer outro partido. O partido com maior número de vereadores foi o Partido Democrático Trabalhista (PDT), com cinco eleitos. No total, 21 vereadores foram eleitos representando 11 legendas. Nenhum dos 11 partidos representados na Câmara eram coligados entre si em 2008. Na tabela 8 pode-se observar o número de vereadores eleitos por legenda na eleição de 2008:

Tabela 8 – Número total de vereadores eleitos por legenda – 2008.

Partido	Vereadores eleitos
PDT	5
PMDB	3
PT do B	2
PV	2
PSC	2
PT	2
PTB	1
PR	1
PPS	1
PRB	1
PSDB	1

Fonte: Câmara de Vereadores de São Gonçalo, elaboração própria.

Ao verificarmos a fidelidade partidária notamos que, por outro lado, talvez a legenda tenha pouca influência na formação das chapas concorrentes à eleição da Mesa Diretora, prevalecendo elementos de outra natureza cuja identificação fogem ao escopo desta dissertação. Em 2008, dos 21 vereadores eleitos, 10 foram eleitos para o segundo mandato consecutivo. Entre os 10 vereadores reeleitos, somente 4 permaneceram no mesmo partido de seu mandato imediatamente anterior. A própria prefeita reeleita, mudou de partido ao concorrer para a reeleição, saindo do PFL, em 2004, para o PDT, em 2008.

Tabela 9 – Comparação dos partidos dos vereadores reeleitos nas eleições municipais de 2008 em relação a 2004.

Vereadores Reeleitos (2004-2008;2008-2012)	Partido	
	2004	2008
ARISTEO EDUARDO TEIXEIRA DA SILVEIRA	PP	PT do B
DILSON MALHEIROS DRUMOND	PMDB	PDT
DILVAM DE AGUIAR CÊH	PTB	PDT
JORGE LUIS GASCO	PPS	PDT
JOSÉ LUIZ NANJI	PPS	PPS
JOSIAS DOS SANTOS MUNIZ	PP	PSC
MIGUEL DE MORAES FILHO	PT	PT
NELSON RUAS DOS SANTOS	PSC	PSC
RICARDO DE SOUZA COSTA	PMDB	PDT
ROBERTO LUIZ FERREIRA	PMDB	PMDB

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração própria

Não faz parte dos objetivos secundários desta dissertação identificar a importância da configuração partidária no funcionamento das comissões nem questões relacionadas à fidelidade partidária, mas o elevado número de partidos e o indicativo de uma baixa aderência partidária entre os reeleitos podem sugerir que as alianças entre os vereadores e o Executivo obedecem a uma lógica política não necessariamente dependente das coligações partidárias. A partir dessas considerações, apresentamos no quadro abaixo a configuração das comissões permanentes no biênio 2011/2012:

Tabela 10 – Composição das Comissões Parlamentares Permanentes da Câmara de Vereadores de São Gonçalo – 2011/2012.

Comissão	Presidente		Vice-Presidente	
	Vereador	Partido	Vereador	Partido
Saúde e Assistência Social	Dr. Dilson Drumond	PDT	Fábio Farah	PT do B
Transportes Coletivos	Ricardo Pericar	PDT	Geiso do Castelo	PDT
Defesa do Meio Ambiente	Ricardo Pericar	PDT	Dr. Augusto Senna	PV
Política Urbana	Dilvan Aguiar	PDT	Josias Muniz	PSC
Relações com a Sociedade Gonçalense	Dilvan Aguiar	PDT	Fabio Montibelo	PPS
Defesa do Consumidor	Ricardo Pericar	PDT	Marlos Costa	PT
Obras e Serviços Públicos	Iza Deolinda	PMDB	Miguel Moraes	PT
Assuntos da Mulher, da Criança, do Adolescente, do Idoso e do Deficiente	Fabio Montibelo	PPS	Iza Deolinda	PMDB
Ciência, Energia e Tecnologia	José Carlos Vicente	PSB	Jozias Muniz	PSC
Defesa dos Direitos Humanos	Cap. Nelson	PSC	Marcelo Amendoim	PRB
Cultura e Desporto	José Antônio	PSDB	Marlos Costa	PT
Esporte e Lazer	José Antônio	PSDB	Ricardo Pericar	PDT
Finanças e Orçamento	Marlos Costa	PT	Cap. Nelson	PSC
Economia, Indústria, Comércio e Turismo	Marlos Costa	PT	Roberto Ferreira	PMDB
Educação	Marlos Costa	PT	Geiso do Castelo	PDT
Justiça e Redação	Fábio Farah	Pt o B	Marlos Costa	PT

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, elaboração própria.

Das dezesseis comissões permanentes, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), partido da então prefeita e com o maior número de vereadores eleitos (cinco do total de vinte e um vereadores), deteve a presidência de seis comissões. As informações colhidas nas entrevistas são insuficientes para saber se aquelas comissões presididas pelo partido da chefe do Executivo são de importância estratégica para a gestão das atividades legislativas mais cruciais e alinhadas com os interesses da administração municipal. Contudo, notamos um alto número de comissões permanentes sob a presidência do PDT para ao biênio de 2011/2012, tendo, mais de uma, o mesmo presidente.

Comparando a composição das lideranças das comissões com dados sobre empenhos e dotações alteradas no capítulo sobre Maleabilidade Orçamentária, verificamos uma relação entre as comissões permanentes controladas pelo partido da Chefe do Executivo e alguns setores cujas alterações orçamentárias, principalmente na falta de empenho do total de recursos previstos, foram consideráveis. Funções como Habitação, Urbanismo e Saneamento (sob a responsabilidade de acompanhamento na Câmara da comissão de Política Urbana e

Habitação e comissão de Saúde e Assistência Social, respectivamente) apresentaram, em 2011, assim como em outros anos, grandes discrepâncias negativas entre as dotações finais e os empenhos realizados até o fim do ano¹³. É de se esperar que as comissões permanentes sob controle da base aliada da Chefe do Executivo não exerçam fiscalizações rigorosas sobre suas respectivas áreas de atuação e não apresentem aos demais vereadores, no momento de julgamento das contas da prefeita, informações desfavoráveis à esta sob o desempenho governamental nos setores sob suas respectivas responsabilidades de fiscalização.

A Função Comércio e Serviço, cujo empenho em 2011 foi nulo, não estava sob o controle direto do PDT; contudo, seu presidente, o vereador Marlos Costa, acumulou a presidência de três comissões e participava no total de seis comissões permanentes no biênio em questão. É razoável acreditar, por sua vez, numa relação entre o acúmulo de comissões e a perda do rendimento das mesmas no exercício de suas funções.

As comissões, em geral, possuíam um presidente, um vice-presidente e um membro, com exceção da Comissão de Assuntos da Mulher, da Criança, do Adolescente, do Idoso e do Deficiente; Comissão de Educação e Comissão de Relações com a Sociedade Gonçalense; estas possuíam três membros além do presidente e vice-presidente. Todos os parlamentares estavam inscritos em ao menos duas comissões, e, no máximo, em seis, contrariando o Regimento Interno da Casa.

Os ganhos informacionais propostos pela teoria sugerem que uma especialização só pode se dar num ambiente onde haja para o parlamentar incentivos de permanência e aprofundamento no tema sob sua responsabilidade. A participação dos vereadores num grande número de comissões seria, como já argumentado, contraproducente. Deve-se levar em consideração, no entanto, o elevado número de comissões permanentes e vagas a serem preenchidas em relação ao número total de vereadores. Segundo o Regimento Interno da Câmara, o total de vagas em todas as comissões permanentes, incluindo presidência, vice-presidência e demais membros, é de cinquenta e três; resultando de uma média de 2,5 vagas por vereador. 52 vagas foram preenchidas em 2011/2012. Para a presidência das Comissões, a relação cai para 0,5 vaga por vereador e, incluindo-se as vagas de vice-presidente, aproximadamente 1 vaga por parlamentar.

¹³Outras Funções que também apresentaram grandes discrepâncias entre as dotações finais e os empenhos realizados até o fim do ano, como a Função Trabalho e a Função Segurança Pública não possuíam, na Câmara de Vereadores, comissões permanentes específicas para acompanharem as políticas públicas e a execução orçamentária destes setores.

Notamos, portanto, um acúmulo da presidência de comissões sob a direção de poucos vereadores que, não necessariamente, seria imposto pelas regras de preenchimento das vagas tampouco pelo número de vereadores eleitos. As razões para esse acúmulo de funções, contudo, não puderam ser identificadas. A tabela 11 apresenta o número de comissões permanentes que os vereadores constavam como participantes para o biênio 2011/2012.

Tabela 11 – Frequência dos vereadores em cada comissão permanente da Câmara de Vereadores de São Gonçalo – 2011/2012.

Vereador	Número de Comissões
Marlos Costa	6
Marcelo Amendoim	4
Cap. Nelson	4
Ricardo Pericar	4
José Antônio	4
Thiago da Marmoraria	3
Dr. Augusto Senna	3
Miguel Moraes	3
Jozias Muniz	3
Fabio Montibelo	3
Fábio Farah	2
Dr. Dilson Drumond	2
Iza Deolinda	2
Geiso do Castelo	2
Dr. Frederico Chateubriand	2
Roberto Ferreira	2
José Carlos Vicente	1

Fonte: Câmara de Vereadores de São Gonçalo, elaboração própria.

Quando indagados sobre a possível existência de uma maior disputa no preenchimento das vagas da Comissão de Finanças e Orçamento, comissão central para a fiscalização e apreciação de documentos relacionados à execução orçamentária municipal, esses responderam não haver uma grande disputa para a eleição de seus membros por dois motivos principais: o desinteresse de alguns vereadores sobre o tema da fiscalização orçamentária e a necessidade de se possuir um conhecimento técnico prévio para a análise de documentos pertinentes ao tema.

Até agora na Câmara a Comissão de Orçamento não se teve disputa não. Até porque na comissão de orçamento não é qualquer um que gosta de estar lendo e relendo relatórios financeiros. Você às vezes tem uma demanda enorme e o vereador não quer perder muito tempo.

Vereador B

Em geral, os entrevistados avaliaram o funcionamento das comissões como precário, realizando poucas reuniões e atuando de forma segmentada, com grande concentração de poderes nas mãos do Presidente da comissão o qual foi apontado como principal responsável pelo bom ou mau funcionamento das atividades dessas, realização de reuniões e mobilização para a participação dos demais membros. As comissões melhor avaliadas foram a de Justiça e Finanças e Orçamento.

A Comissão Permanente de Obras ela se reúne muito pouco, entendeu, eu acho que ela não atua como deveria atuar. Eu não sou presidente, eu sou membro da comissão de obras. Mas diante do volume de obras que nos temos nessa cidade a comissão permanente da câmara deveria se reunir mais, entendeu?

Vereador B

Ruim (quando perguntando sobre a avaliação das Comissões). Não funciona. Algumas funcionam, outras não. Saúde, principalmente, não vejo funcionar. Não vejo se reunir. As reuniões nunca foram marcadas.

Vereador C

As outras comissões funcionam sim como é obrigado. Mas quase sempre é preciso haver uma ação para que isso funcione. Por quê? A maioria das comissões que funcionam são a de Finanças e Justiça e Redação. Eu faço questão de nas comissões que participam de cumprir o que a lei determina. Não estou dizendo que os outros não cumpram. Mas, por exemplo, se você tem que ter todo mês uma reunião, as outras comissões não tem porque não julgam necessárias.

Vereador D

Observando a regulamentação institucional da Câmara de Vereadores de São Gonçalo, encontramos alguns elementos que garantem à Mesa Diretora um controle sobre a eleição dos membros das Câmaras, podendo indicar a existência de um ambiente para o exercício de controle das lideranças partidárias sobre a escolha dos presidentes das comissões. O primeiro critério de seleção, através de lista fechada formulada em comum acordo com as lideranças partidárias converge para a lógica nacional e estadual, onde a decisão da Mesa Diretora sobrepõe-se às vontades individuais dos vereadores na escolha dos membros das comissões. Mas, conforme aponta Ames (2003), uma votação de parlamentares de forma unificada com suas lideranças não indica necessariamente uma influência de cima para baixo. Segundo Ames apud Melo (2005) “(...) Votar unido pode indicar um processo de barganha bem sucedido, em que quase todos os deputados ficam satisfeitos com as compensações recebidas (...)”.

Por outro lado, após eleitos, os vereadores não estão sujeitos a remoções arbitrárias, podendo contar com certa segurança sobre a permanência nas comissões, ao menos para os dois anos de mandato. Por outro lado, os ganhos informacionais gerados por essa margem de

autonomia parece ser praticamente inexistente se considerarmos os relatos dos vereadores, pois, na percepção de cinco dos seis entrevistados, as comissões funcionam numa condição sub ótima, com reuniões e discussões insuficientes para atenderem às demandas dos assuntos de cada pasta. Soma-se a isto, o desrespeito pela Presidência da Câmara do Regimento Interno relatado por um dos entrevistados, com falta de transparência sobre pautas a serem discutidas em plenário, gerando um ruído e assimetria de informações entre os proponentes das pautas e demais vereadores:

A gente não tem o processo legislativo... a gente não tem acesso, nem o vereador tem acesso. Quais são os projetos hoje que estão em tramitação na Câmara? Eu não sei. Eu só sei quando chega no plenário. A gente não tem uma pauta organizada de votação. O regimento é desrespeitado. Você teria que ter uma pauta prévia pra ser votada pelo vereador daqui a 15 dias. Os projetos chegam às vésperas para serem votadas. Eu não tenho conhecimento das mensagens do Poder Executivo que chegam aqui, só quando são levadas ao plenário. Não há transparência para o vereador, quanto mais para o cidadão.

Vereador A

Quanto às prerrogativas do Poder Executivo de influenciar as atividades legislativas, em especial às das comissões permanentes, verificamos que o Regimento Interno da Câmara não estabelece nenhuma restrição ao número de matérias nem tipos de proposições que podem tramitar no regime de urgência, conforme o art. 34 da Lei Orgânica do município:

Art. 34 - O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação dos projetos de sua iniciativa, devendo a Câmara Municipal se manifestar sobre a proposição no prazo de quarenta e cinco dias.

§ 1º - Esgotado o prazo sem deliberação, o projeto será automaticamente incluído na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto ao demais assuntos, para que se ultime a votação.

Ademais, o pedido de urgência do Prefeito, assim como aqueles feitos por 1/3 da Câmara, exige um prazo de seis dias para o parecer da Comissão pertinente; bem menor que o prazo normal de quinze dias para a emissão de pareceres de urgência solicitados pela Mesa Diretora e por Comissões.

Nem na Lei Orgânica e nem no Regimento Interno da Câmara foram encontradas quaisquer tipos de restrições para a edição de Medidas Provisórias pelo Prefeito. O prazo de convocação extraordinária para a análise da Medida Provisória do Chefe do Executivo pela Câmara é de cinco dias, devendo ser promulgada no prazo de 48 horas. Caso não haja manifestação pela Câmara no prazo de trinta dias no sentido de transformá-la em lei, essa perde seu efeito. Contudo, o § 2º do Art. 145 do Regimento Interno da Câmara prevê a

possibilidade e reedição da Medida Provisória por igual prazo quando houver inércia da Câmara no processo legislativo de conversão, conforme a redação abaixo:

Art. 145 - Em caso de relevância e urgência, o Prefeito poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato à Câmara Municipal que, estando em recesso, será convocada extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

§ 1º - As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo a Câmara Municipal disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes;

§ 2º - A medida provisória poderá ser reeditada por igual prazo, quando houver inércia da Câmara no processo legislativo de conversão;

§ 3º - A medida provisória aprovada pela Câmara, será obrigatoriamente promulgada no prazo de quarenta e oito horas pelo Presidente da Câmara e, se não o fizer, caberá ao Vice-Presidente da Câmara fazê-lo em igual prazo;

§ 4º - A medida provisória rejeitada em deliberação final da Câmara não deverá ser reapresentada, perdendo a sua eficácia após a publicação da deliberação.

(Regimento Interno da Câmara de Vereadores de São Gonçalo)

As regras institucionais dos regulamentos locais da atividade legislativa e executiva claramente não impedem o Poder Executivo de influenciar a seu critério o ritmo das atividades legislativas podendo, inclusive, exercer um poder de restrição à autonomia da própria Casa Legislativa em pautar suas próprias prioridades, visto que, segundo os o regulamento da Câmara, a leitura de Medidas Provisórias durante o expediente legislativo só está hierarquicamente atrás de propostas de emendas à Lei Orgânica do município.

Art. 114 - Aprovada a ata, o Presidente determinará ao Secretário a leitura da matéria do Expediente, obedecendo à seguinte ordem:

(...)

III – Expediente apresentado pelos Vereadores.

§ 1º - Na leitura das proposições, obedecer-se-á à seguinte ordem:

- a) emendas a Lei Orgânica Municipal;
- b) conversão de medidas provisórias;
- c) projeto de lei;
- d) requerimentos;
- e) projetos de resoluções;
- f) indicações;
- g) recursos.

(Regimento Interno da Câmara de Vereadores de São Gonçalo)

O Poder Executivo municipal, assim como verificado a nível nacional, possui ampla liberdade institucional para influenciar na agenda parlamentar por meio de edição de Medidas Provisórias. Contudo, o levantamento da produção destas para o período analisado não foi objeto de estudo desta dissertação. Limitamo-nos, na análise do poder de agenda do Executivo na Câmara de Vereadores, à análise do desenho institucional.

Por sua vez, quanto à lógica de funcionamento da Câmara de Vereadores de São Gonçalo, as informações coletadas sobre o funcionamento das comissões são insuficientes para classificá-las em qualquer uma das três teorias explicativas. Caso fossem confirmadas as percepções dos vereadores sobre as comissões permanentes – de que estas praticamente não funcionam –, a função partidária destas seria residual, pois pouco interesse teriam as lideranças partidárias em controlar comissões inoperantes.

Há de se verificar, contudo, se este esvaziamento de atividades é intencionalmente provocado pelos seus Presidentes, identificados como principais responsáveis pela qualidade do funcionamento das comissões, e a posição política dos mesmos junto à Mesa Diretora e ao Poder Executivo. Ames (2003) identificou como uma das estratégias de obtenção de ganhos tangíveis com o Executivo o comportamento obstrucionista de forma intencional dos parlamentares do Congresso Nacional. Para o autor, os entraves do sistema regimental, o desinteresse da maioria dos parlamentares por legislações de abrangência nacional e o elevado número de partidos sem divergências ideológicas significantes seriam os três principais fatores para a origem do obstrucionismo.

Se, no entanto, fosse confirmado que as comissões não funcionam por acordo tácito de inoperância entre todos os vereadores, independente da órbita política que transitam ou de ganhos junto ao Executivo pelo exercício intencional de seus poderes de veto pela imobilização, a utilização dos cargos como moeda de troca teria um valor insignificante. A comprovação destas hipóteses demandam estudos mais aprofundados.

Ademais, num ambiente de inoperância quase total das comissões permanentes relatada pelos vereadores, é difícil imaginar uma fiscalização setorial constante da execução orçamentária de forma coordenada pelos parlamentares. Neste caso, além da concessão de poder ao Executivo para a modificação das despesas planejadas em comum acordo com a Sociedade e os parlamentares pelos altos percentuais de abertura de créditos adicionais previstos nas LOAs, o Executivo conta com comissões permanentes esvaziadas, muito provavelmente não exercendo de forma primorosa sua função de fiscalização.

Não obstante, apesar das comissões permanentes serem importantes instrumentos de especialização das atividades legislativa, dividindo e facilitando tarefas entre os parlamentares para um melhor exercício tanto do papel de produção legislativa como de fiscalização do Executivo sobre temas afetos, os vereadores podem ainda contar como auxílio do Tribunal de Contas na busca de subsídios e auditorias específicas das contas municipais para um exercício mais qualificado da *accountability* horizontal. Os pareceres dos Tribunais de Contas sobre as contas do Chefe do Executivo são importantes fontes de informação, pois contam com um relatório técnico elaborado pelo corpo de auditores e votado pelos Conselheiros os quais verificam o cumprimento das leis que regem a administração pública, identificando falhas, sugerindo e, por vezes, determinando correções.

Nas próximas seções serão analisados os pareceres do Tribunal de Contas sobre a região metropolitana do rio de janeiro, com exceção da capital e, mais detidamente, do município de São Gonçalo.

4.4 Auxílio técnico do Tribunal de Contas

Como já apresentado no capítulo 2, o Tribunal de Contas tem como uma de suas missões institucionais o auxílio aos parlamentares no exercício do controle externo sobre o Poder Executivo, conforme o art. 71 da CF/88, estabelecendo que “(...)O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro apresenta a mesma redação em seu artigo 123, citando o TCERJ como órgão auxiliar da Assembléia Legislativa e elenca entre as competências do TCERJ, entre elas, estão a iniciativa própria na realização de auditorias e a prestação de informações quando solicitada pela Assembléia Legislativa:

(...) IV - realizar, por iniciativa própria da Assembléia Legislativa, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

(...)

VI - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa, ou por qualquer de suas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; (Art. 123 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro)

Como podemos observar, o Tribunal de Contas tem entre suas funções o dever de servir como ferramenta dos legisladores no aprofundamento de análises técnicas relativas às inspeções contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais de todos os

Poderes do ente sob sua jurisdição. Ademais, deve ainda prestar esclarecimentos sobre os resultados de suas auditorias e inspeções realizadas. Ou seja, a Assembléia Legislativa tem a prerrogativa de tanto acionar o TCERJ como agente facilitador para o exercício da *accountability* como pode demandar deste *answerability* - responsividade, respostas sobre seu desempenho e produtos de suas auditorias e inspeções.

Entre um dos objetivos das entrevistas com os vereadores, procurou-se verificar se estes demandariam regularmente do TCERJ auxílio técnico para o exercício da fiscalização orçamentária, podendo servir de indicativo para considerarmos um maior ou menor interesse dos vereadores pela função de fiscalizar a execução orçamentária do Executivo.

O resultado das entrevistas revelou uma situação precária de informação dos legisladores acerca da função de fiscalização das contas do Chefe do Executivo. Apesar de terem sido entrevistados somente 6 (seis) vereadores do total de 21 (vinte e um), outros 5 (cinco) vereadores foram abordados antes ou após as sessões legislativas na tentativa de serem marcadas entrevistas. Durante estas breves abordagens era explicado aos vereadores o propósito da pesquisa além da importância de uma entrevista em local apropriado com, no mínimo, 30 (trinta) minutos de duração, tendo em vista o roteiro semi estruturado de 14 (quatorze) perguntas. Três vereadores abordados demonstraram parcial ou completo desinteresse e/ou conhecimento sobre a fiscalização orçamentária, argumentando que talvez pudessem contribuir pouco para a pesquisa. Quanto aos entrevistados, a percepção do interesse global dos vereadores sobre o tema também foi negativa:

(...) muitos (vereadores) nem sabem que essa é a função, ou não estão interessados no exercício dessa função (de fiscalizar o Poder Executivo) (...)

Vereador A

Dentre os mesmos, três afirmaram nunca ter solicitado auxílio técnico ao Tribunal de Contas. No entanto, um destes justificou sua negativa com a presença na Câmara de um vereador analista do próprio TCERJ.

Não. Não solicitei nenhum auxílio técnico. Até porque nós temos dentro da câmara um dos vereadores que é técnico do TCERJ. Quando nós temos alguma dúvida nós solicitamos informações a ele. Não que os outros técnicos não mereçam, mas só porque nós tivemos a sorte de ter um vereador dentro da câmara que é técnico do Tribunal.

Vereador B

Dois vereadores afirmaram ter participado ou incentivado seus assessores a frequentar os cursos fornecidos pela Escola de Contas e Gestão do TCERJ, órgão do Tribunal de Contas

do Estado que fornece cursos de capacitação para servidores municipais e estaduais desde informática à gestão financeira.

Dentre as justificativas para a não solicitação de auxílio técnico ao Tribunal foram elencadas a distância física; a percepção de não serem necessários subsídios adicionais além dos pareceres técnicos encaminhados pelo TCERJ à Câmara; e o desinteresse dos funcionários sejam do Poder Executivo ou Legislativo de uma maior aproximação com o Tribunal e troca de informações.

Em geral, segundo os entrevistados, a relação entre os vereadores da Câmara de São Gonçalo seria pontual, dando-se apenas nos casos de (i) denúncias individuais encaminhadas por algum vereador ao Tribunal; (ii) decisões punitivas do Tribunal em relação a um vereador; (iii) encaminhamento de relatórios de prestação de contas ao TCERJ; (iv) recebimento dos pareceres do TCERJ para julgamento na Câmara.

A relação entre os vereadores e o tribunal acaba acontecendo muitas vezes através de denúncias, que determinado vereador às vezes leva ao tribunal. Vejo muito isso aqui, às vezes tem algum problema e o vereador faz a denúncia ao tribunal. Ou, muitas vezes, quando existe alguma decisão punitiva do tribunal em relação a um vereador, à Mesa Diretoria, que aí há uma preocupação em se estabelecer um contato, pra fazer um recurso, enfim, há uma necessidade de se conhecer um pouco mais sobre o Tribunal. O Tribunal ainda é muito desconhecido dentro da administração pública municipal, a Câmara e o Poder Executivo também.

Vereador E

A falta de conhecimento e procura por parte dos vereadores do Tribunal de Contas em si só já nos pode indicar, assim como identificado por Pessanha (2007) no Congresso Nacional, uma falta de preocupação com o papel de fiscalização, principalmente na verificação dos detalhes legais que regem a administração pública. Soma-se ao ambiente acima exposto a inoperância relatada pelos próprios parlamentares das Comissões Parlamentares, as quais poderiam exercer um competente papel de fiscalização pois estão institucionalmente amparadas para tal, independentes da pró-atividade ou solicitude do Tribunal de Contas em auxiliá-los nesta função.

Partiremos, portanto, para a análise de um dos poucos documentos identificados pelos entrevistados como catalisadores de uma aproximação entre o Tribunal e a Câmara: os pareceres do Tribunal de Contas sobre as contas prestadas pelo Chefe do Executivo.

4.4.1 Pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Os Tribunais de Contas no Brasil têm como uma de suas funções constitucionais a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo sobre o aspecto formal e legal das mesmas. Este parecer é enviado à Câmara de Vereadores do respectivo Município para o julgamento realizado pelos vereadores.

Neste capítulo serão analisadas os pareceres do Tribunal de Contas sobre os Chefes do Executivo de São Gonçalo, com detalhamento das irregularidades e impropriedades encontradas.

Para fins de comparação, também serão apresentados os pareceres dos Chefes do Executivo de outros Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro além de São Gonçalo. Esta comparação não configura um estudo de caso múltiplo, com a coleta de dados coletados de diferentes municípios para fins de análise comparativa, o que fugiria do escopo desta dissertação, mas pode ajudar na identificação de padrões de irregularidades encontradas nas contas municipais, sustentando a não exclusividade dos eventuais problemas encontrados nas Contas do Chefe do Executivo do Município de São Gonçalo.

A fonte para os dados analisados nas seções 4.4.1.1 e 4.4.1.2 são fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, instituição responsável pela fiscalização das contas públicas no âmbito municipal, com exceção da capital, e estadual.

Os dados levantados cobrem o período de 2004 a 2010. Todas as informações estavam disponíveis no site do TCERJ e foram acessadas no período entre julho de 2012 e janeiro de 2013.

4.4.1.1 Pareceres do Tribunal de Contas da Região Metropolitana

Segundo a Lei Orgânica do TCERJ, as contas julgadas pelo Conselho Deliberativo do Tribunal podem ser consideradas regulares, regulares com ressalva ou irregulares:

(...) I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a legitimidade dos atos do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal ou, ainda, a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e não represente injustificado dano ao erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

- b) injustificado dano ao erário, decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico;
- c) desfalque, desvio de dinheiros, bens e valores públicos. (Art. 20 da Lei Orgânica do TCERJ)

Conforme o inciso IV do artigo 8º da Lei Orgânica do TCERJ, configura uma irregularidade “(...) qualquer ação ou omissão contrárias a legalidade, ou à legitimidade, à economicidade, à moral administrativa ou ao interesse público”.

Vemos que, apesar dos pareceres do Tribunal de Contas serem considerados julgamentos de caráter técnico, nota-se certa dosagem de critérios subjetivos inerentes ao julgamento das contas pelo TCERJ, em especial à conceituação de irregularidade como uma ação contrária ao interesse público, conceito carente de objetividade e possível fonte de discordâncias políticas.

Os critérios utilizados pelo TCERJ para rejeitar contas prestadas, logo, teriam em sua natureza não só uma dimensão financeira de *accountability* (com a observância da conformidade legal das despesas), mas também dimensões democrática e de desempenho. Conforme a conceituação de Brinkerhoff (2004) para a dimensão democrática de *accountability*, estaria envolvida uma avaliação do cumprimento da confiança pública, ou seja, se as ações governamentais refletem as necessidades do público alvo ou são avaliadas como legítimas pela sociedade. A menção do “interesse público” entre um dos critérios a serem considerados pelo TCERJ em seus pareceres confere claramente uma dimensão política a ser explorada pelo Tribunal em suas auditorias, a qual pode ensejar a emissão de pareceres contrários.

Podemos também argumentar que a avaliação da economicidade de uma política pública envolve uma avaliação de desempenho cujos parâmetros podem variar segundo a metodologia e critérios adotados pela auditoria, revelando seu caráter também político.

Segundo Power (1999), as práticas de auditoria, principalmente aquelas voltadas para mensurações da relação entre custos e resultados de políticas públicas, são de elevada complexidade técnica e política. Nesses casos, estaria evidente a impossibilidade de uma neutralidade metodológica, muitas vezes defendida por profissionais da área, pois a auditoria operacionalizaria relações de *accountability* de diversas formas, as quais nem sempre são desejadas ou pretendidas (POWER, 1999, p.13). O autor ainda alerta que, mesmo quando pautados em normas legalmente estabelecidas, os parâmetros das práticas de auditoria deveriam ser entendidos como diretrizes do que deveria ser, esperanças investidas na prática,

uma declaração do potencial do que as capacidades da prática de auditoria em si (POWER,1999, p. 4). A sua operacionalização sempre se afastaria da declaração estritamente normativa à medida que ganharia sentido conforme o objeto auditado e as perspectivas adotadas.

Os procedimentos adotados pelo TCERJ a partir da constatação de irregularidades nas contas prestadas são citados no art. 17 de sua Lei Orgânica, a qual prevê (i) a indicação da responsabilidade individual solidária pelo ato inquinado; (ii) ordenação da citação do responsável no caso de débito para apresentação de defesa ou recolhimento da quantia devida; (iii) notificação do responsável, para no prazo de quinze dias, apresentar razões no caso de não haver débito e (iv) a adoção de outras medidas cabíveis. Entre as outras medidas cabíveis está prevista o encaminhamento de denúncias sobre irregularidades ao Ministério Público além da aplicação de multa quando comprovada a irregularidade.

O quadro abaixo apresenta o julgamento realizado pelo TCERJ sobre as contas dos Chefes do Poder Executivo Municipal da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com exceção da capital (que possui um Tribunal de Contas municipal próprio), entre os anos de 2004 a 2010. Nenhum dos pareceres para todo o período selecionado de quaisquer das cidades foram isentos de impropriedades, ensejando a emissão de pareceres “favoráveis com ressalvas” quando não emitidos pareceres contrários. Onde indicamos temos, portanto, o parecer “F. c/ R.” no quadro abaixo, leia-se “Favorável com Ressalvas”, ou seja, contas prestadas aprovadas pelo Conselho Deliberativo tendo sido encontradas impropriedades.

Quadro 8 - Apreciação de Contas do Poder Executivo pelo TCRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Município	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belford Roxo	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	Contrário
Duque de Caxias	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	Contrário	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.
Guapimirim	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.
Itaboraí	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.
Itaguaí	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.
Japeri	F. c/ R.	Contrário	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.
Magé	Contrário	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.	Contrário	F. c/ R.	Contrário
Maricá	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.
Mesquita	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.
Nilópolis	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.
Niterói	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.
Nova Iguaçu	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.
Paracambi	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.
Queimados	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.
São Gonçalo	Contrário	Contrário	Contrário	Contrário	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.
São João de Meriti	Contrário	Contrário	F. c/ R.	Contrário	Contrário	F. c/ R.	Contrário
Seropédica	F. c/ R.	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.
Tanguá	N/D	F. c/ R.	Contrário	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.	F. c/ R.

*N/D – Não Disponível

** F. c/R. – Favorável Com Ressalvas

Fonte: TCERJ, elaboração própria.

Nota-se no quadro anterior uma maior concentração de pareceres contrários nos anos de 2004 e 2008, ambos anos de eleições municipais. Até que novas pesquisas sejam feitas sobre outros anos ou outros estados brasileiros, fica nítida a existência de certa associação entre fins de mandatos (ou renovação dos mesmos governos) e a emissão de pareceres contrários. De anos eleitorais com concentração de pareceres contrários.

Encontrou-se em todos os pareceres contrários acima apresentados um total de 72 irregularidades classificadas em 12 categorias. A classificação das irregularidades seguiu o próprio texto explicativo da infração explicitada no parecer do TCERJ que, apesar das leves variações, sempre se referiam à mesma Lei Constitucional ou infraconstitucional violada. Assim sendo, foi conservada a essência da infração na lista de irregularidades da tabela 12:

Tabela 12 – Frequência das Irregularidades consideradas pelo relator do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro nos pareceres sobre as contas do Chefe do Executivo da Região Metropolitana do Rio, com exceção da capital – 2004 a 2010.

Irregularidade	Casos
Insuficiência de Caixa	12
Insuficiência do gasto em educação (mínimo constitucional de 25%)	11
Falta de transparência e insuficiência de documentos para verificação de gastos	9
Abertura de créditos sem recursos ou por superávit não realizado.	8
Insuficiência gastos de recursos do FUNDEF e/ou FUNBED	7
Utilização indevida de Royalties	6
Repasse ao Legislativo acima do permitido	6
Despesa do Legislativo com pessoal acima do permitido	4
Abertura de créditos sem autorização legislativa	4
Insuficiência dos gastos em Saúde	1
Outros	4
Total de Irregularidades	71
Pareces Contrários	33

Fonte: TCERJ, elaboração própria.

Dentre todas as irregularidades, a de maior recorrência foi a insuficiência de caixa encontrada em 12 pareceres contrários. Em geral, esta infração foi produto da violação do artigo 42 da LRF, a qual veda a contração de obrigação de despesa ao fim do mandato que

não possa ser cumprida integralmente dentro do mesmo ano por insuficiência de disponibilidade de caixa, afetando o equilíbrio financeiro do município:

“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”

A segunda irregularidade de maior ocorrência nos pareceres contrários dos municípios da tabela 12 foi a insuficiência do gasto mínimo constitucional em educação, com 11 casos. Como muitas das irregularidades encontradas, esta também é considerada uma infração constitucional, pois contraria o artigo 212 da CF/88 o qual prevê a aplicação mínima de 25% da receita proveniente de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A falta de transparência e insuficiência de documentos para verificação de gastos pontua a terceira maior frequência das irregularidades. Quanto à gravidade, talvez esta irregularidade seja uma das mais crônicas, pois implica na impossibilidade do órgão de controle externo de verificar as despesas, podendo, até mesmo, ocultar uma série de dados comprometedores ao gestor público passíveis de penalizações.

Em alguns casos, o Relator, ao entender que a falta de documentos obrigatórios estava diretamente associado à comprovação de que alguma Lei não havia sido cumprida, optou pelo apontamento da irregularidade em questão, como foi o caso do parecer contrário às contas do Chefe do Executivo de Belford Roxo em 2004. Eis o argumento do Relator presente no referido relatório:

“O fato é que os documentos necessários ao exame do cumprimento do mencionado artigo 42 e que estão relacionados às fls. 08/10 do anexo processo no. 203.460-1/05, não foram encaminhados, o que prejudicou sobremaneira a referida análise. Assim, não posso jamais concordar com a tese de que não ficou comprovado o descumprimento ao artigo 42, pois o gestor público teve oportunidades de provar que atendeu ao mesmo e não o fez. Aceitar que a ausência de documentos é suficiente para não caracterizar o descumprimento à norma legal, ao meu ver, incentiva escamotear a verdade dos fatos, pois o Administrador Público, ciente de que descumpriu preceito legal, preferirá negar-se a encaminhar documentos que o comprometam, na esperança de que nada possa ser verificado em relação a sua gestão, do que mandá-los e ser penalizado.”

Foram encontradas 8 violações do artigo 167, inciso V da CF/88 ao serem abertos créditos orçamentários sem indicação de efetivos recursos para sua cobertura, ocasionando,

em alguns casos, no desequilíbrio orçamentário e financeiro das contas municipais. Ademais, este desequilíbrio apurado contrariou o princípio da necessidade equilíbrio da gestão fiscal previsto no artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, resultando numa dupla infração. Dentre as infrações de abertura de crédito sem recursos suficientes ou superávit orçamentário não realizado, encontramos um caso curioso de abertura de crédito por lei, e não decreto, contrariando, ainda, o art. 42 da Lei 4.320/1964, o qual estabelece que “(...)Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo”.

A má ou insuficiente aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) segundo suas legislações à época foi apontada em 7 pareceres.

Muitos dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro recebem compensações financeiras pelo uso de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e aproveitamento de recursos minerais; os “royalties”. A metodologia de cálculo, distribuição e uso desses recursos é regida pela Lei 7.990/1989, a qual veda no seu artigo 8º a destinação destas compensações financeiras para o pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal. Foram encontradas 6 irregularidades quanto ao uso indevido destes recursos nos votos dos Relatores dos pareceres contrários.

O artigo 29-A da CF/88 estabelece um teto para as despesas do Poder Legislativo com folha de pagamento, incluído o gasto de subsídio de seus vereadores (seus “salários”). A violação da lei configura-se, segundo a própria Constituição, como crime de responsabilidade do presidente da Câmara de Vereadores. O mesmo artigo também define percentuais máximos de despesas totais do Legislativo de acordo com o número de habitantes do Município. O repasse ao Legislativo pelo prefeito de valores acima dos estabelecidos também configura crime de responsabilidade deste segundo o mesmo diploma legal.

A primeira infração foi encontrada em 4 pareceres contrário, enquanto a última, em 6. A abertura de crédito sem autorização legislativa foi verificada em 4 pareceres contrários, sendo uma “maleabilidade orçamentária forçada”, ilegal, com grave abuso do Poder Executivo em burlar os mecanismos Constitucionais de Controle Externo, contrariando o artigo 167, inciso V da CF/88:

São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Ademais, a Lei Federal nº 10.028/2010, ao modificar o incluiu entre as penalidades para os crimes de responsabilidade e contra as finanças públicas previstas pena de um a quatro anos para a irregularidade acima apontada.

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Decreto-Lei 2.848/1940 Alterado pela Lei Nº 10.028/2010)

A aplicação de menos de 15% dos recursos em Saúde, descumprindo o inciso III do artigo 77 da CF/88 foi apontada somente em um dos pareceres contrários.

Outras 4 (quatro) irregularidades foram apontadas nos votos dos Relatores e aglutinadas na categoria “Outros” por terem ocorrido uma vez cada e não figurarem infrações constitucionais: contratação de operação de crédito no fim do mandato; ausência de parecer do conselho municipal de saúde sobre o exame das contas na área de Saúde em desrespeito ao disposto no art. 33 da Lei Federal nº 8.080/90; utilização indevida de recursos do FUNDEB, com a saída de recursos sem a devida comprovação e abertura de créditos adicionais por Lei e não Decreto Executivo, contrariando o artigo 42 da Lei Federal Nº 4.320/1964.

Algumas destas irregularidades possuem penalidade previstas na própria Constituição Federal, como aquelas ligadas ao descumprimento dos limites mínimos de gastos constitucionais na Saúde e Educação. As medidas constitucionais e legais variam desde a intervenção do Estado no Município até o bloqueio de repasse de recursos provenientes de impostos. A tabela abaixo, adaptada do Manual de Execução Orçamentária e Financeira da Prefeitura de Salvador – BA, lista alguma dessas irregularidades com a penalidade e fundamento legal correspondentes.

Quadro 9 – Lista de irregularidades com suas respectivas penalidades e fundamento legal.

Irregularidade	Penalidade	Fundamento
Não aplicação do mínimo constitucional em Educação e Saúde	Impossibilidade de receber transferência voluntária da União e do Estado	Artigo 25, §1º, inciso IV, alínea "b" da Lei Complementar 101/2000.
Não aplicação do mínimo constitucional em Educação e Saúde	Impossibilidade de obter garantia da União para realização de operações de crédito externas	Artigo 40, § 2º da Lei Complementar nº 101/2000.
Não aplicação do mínimo constitucional em Saúde	Bloqueio, pelo Estado, dos repasses decorrentes da repartição dos impostos previstos no artigo 158 da Constituição	Artigo 160, parágrafo único, inciso II da Constituição
Não aplicação do mínimo constitucional em Educação e Saúde	Intervenção do Estado no respectivo município	Artigo 35, inciso III da Constituição

Fonte: Manual de Execução Orçamentária e Financeira da Prefeitura de Salvador – BA, adaptação própria.

Cabe ressaltar que as irregularidades consideradas foram as elencadas pelo Relator do voto, e não as apontadas pelo Corpo Instrutivo. As irregularidades apontadas pelo Corpo Instrutivo, apesar de serem produto de uma verificação técnica rigorosa da legalidade das despesas municipais, nem sempre são levadas em consideração pelo Relator no momento do voto, o qual pode considerar parcialmente as irregularidades e impropriedades apuradas pelo corpo técnico.

Em alguns casos, a mesma irregularidade era considerada uma infração grave em um ano e noutro ano, para o mesmo município, era considerada como infração de natureza não tão grave, transformando um potencial parecer contrário em parecer favorável com ressalvas. O próprio Corpo Instrutivo recomendava, nestes pareceres, a emissão de voto Contrário às Contas prestadas.

Conforme o Parágrafo Único do artigo 20 da Lei Orgânica do TCERJ, os pareceres favoráveis com ressalvas, ao não terem suas determinações cumpridas em ano(s) posterior(es) poderiam ensejar um parecer contrário para o(s) ano(s) onde as impropriedades persistirem, o que não observamos na série de pareceres favoráveis com ressalvas emitidos pelo órgão.

A dimensão política do Tribunal de Contas é evidente, e se materializa nesta diferença entre irregularidades apuradas e aquelas consideradas no voto, a qual serve de subsídios para a aplicação de sanções.

Esta realidade aponta na direção dos argumentos de Pessanha (2007) sobre o duplo julgamento político das contas prestadas; uma pelo Tribunal de Contas, por possuir um Conselho Deliberativo formado, geralmente, por Conselheiros de origem política com pouca ou nenhuma formação técnica (deputados, senadores, etc.), e outra pelos próprios Legisladores. Por outro lado, a existência de conselheiros com formação técnica e recrutados somente entre funcionários dos próprios Tribunais não garantiria, contudo, um julgamento estritamente técnico das contas, considerando sempre, na totalidade, os relatórios técnicos do Corpo Instrutivo.

A verificação desta diferença para todos os Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro está fora do escopo desta dissertação. Contudo, na seção seguinte será feita uma análise mais detalhada dos pareceres das contas do Chefe do Executivo do Município de São Gonçalo e, posteriormente, do julgamento das contas pelos vereadores a partir dos mesmos relatórios.

4.4.1.2 Pareceres do Tribunal de Contas de São Gonçalo

Entre os anos de 2004 a 2011, a Prefeitura de São Gonçalo teve suas contas rejeitadas pelo TCERJ de 2004 a 2008, sendo o ano de 2004 o fim do mandato do ex-prefeito Henry Charles (2001-2004) e as quatro restantes de um mandato inteiro da ex-prefeita, reeleita em 2008, Aparecida Panisset (2005-2008; 2009-2012).

Dentre os 5 (cinco) pareceres contrários entre 2004 e 2012, os Relatores apontaram um total de 10 (dez) irregularidades em 6 (seis) categorias distintas.

O quadro abaixo apresenta todas as irregularidades consideradas pelo Relator de cada parecer, ano a ano, nas contas do Chefe do Executivo de São Gonçalo.

Quadro 10 – Lista de irregularidades apontadas pelos Conselheiros-Relatores sobre as contas do Chefe do Executivo de São Gonçalo – 2004 a 2008.

Relator	Ano	Abertura de créditos sem recursos ou superávit não realizado	Falta de transparência e insuficiência de documentos para verificação de gastos	Insuficiência do gasto em educação (mínimo constitucional de 25%)	Utilização indevida de royalties	Abertura de crédito por Lei e não Decreto	Insuficiência de caixa
Julio Rabello	2004		x				x
José Nader	2005	x		x	x		
Jose Graciosa	2006	x		x		x	
Jose Graciosa	2007	x					
Marco Alencar	2008						x

Fonte: TCERJ, elaboração própria.

As irregularidades de maiores frequências foram a abertura de créditos sem recursos ou superávit não realizado, em 3 (três) anos consecutivos e 2 (dois) casos cada de insuficiência do gasto mínimo constitucional em educação e insuficiência em caixa. Também foram apontadas como irregularidades a falta de transparência ou insuficiência de documentos para a verificação de gastos, em 2004, a utilização indevida de royalties, em 2005 e a abertura de crédito adicional por Lei e não Decreto, em 2006. Entre 2004 e 2006 houve a maior concentração de irregularidades em cada parecer, com no mínimo 2 (duas) irregularidades por Relator.

Como exposto na seção 4.4.1.1, as irregularidades consideradas pelo Conselheiro-Relator de cada parecer nem sempre coincidem com aquelas apontadas pelo corpo técnico do TCERJ, podendo o Conselheiro-Relator divergir da conclusão do Corpo Instrutivo sem justificativa expressa no parecer prévio.

Apresentaremos, no quadro 11, as irregularidades apontadas pelo Corpo Instrutivo e, em seguida, no quadro 12, um comparativo entre o parecer do Corpo Instrutivo e o voto dos Relatores. Notamos claramente a divergência entre as irregularidades apontadas pelo Corpo Instrutivo e aquelas consideradas pelos Conselheiros-Relatores em alguns anos.

Quadro 11 – Irregularidades apontadas pelo Corpo Instrutivo nos pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro das contas do Chefe do Executivo de São Gonçalo – 2004 a 2011.

Relator	Ano	Abertura de créditos sem recursos ou por superávit não realizado	Contrair despesa no fim do mandato	Falta de transparência e insuficiência de documentos para verificação de gastos	Insuficiência do gasto em educação (mínimo constitucional de 25%)	Utilização indevida de royalties	Abertura de crédito por Lei e não Decreto	Insuficiência de gastos de recursos do FUNDEB
Julio Rabello	2004	x		x				
José Nader	2005	x			x	x		
Jose Graciosa	2006	x			x		x	
Jose Graciosa	2007	x						
Marco Alencar	2008	x	x					
Aloysio Neves	2009							x
Aluisio Souza	2010				x			x
Aloysio Neves	2011	x			x			

Fonte: TCERJ, elaboração própria.

Quadro 12 – Comparativo entre as irregularidades apontadas pelo Corpo Instrutivo e as irregularidades votadas pelos Relatores nos pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro sobre as contas prestadas pelo Chefe do Executivo de São Gonçalo – 2004 a 2012.

Relator	Ano	Abertura de créditos sem recursos ou por superávit não realizado	Contrair despesa no fim do mandato	Falta de transparência e insuficiência de documentos para verificação de gastos	Insuficiência do gasto em educação (mínimo constitucional de 25%)	Utilização indevida de royalties	Abertura de crédito por Lei e não Decreto	Insuficiência de gastos de recursos do FUNDEB
Julio Rabello	2004	C.I	R.	R. e C.I.				
José Nader	2005	R. e C.I			R. e C.I.	R. e C.I.		
Jose Graciosa	2006	R. e C.I			R. e C.I.		R. e C.I.	
Jose Graciosa	2007	R. e C.I						
Marco Alencar	2008	C.I.	R. e C.I					
Aloysio Neves	2009							C.I.
Aluisio Souza	2010				C.I.			C.I.
Aloysio Neves	2011	C.I.			C.I.			

*CI – Irregularidade apontada somente pelo Corpo Instrutivo e

**R. – Irregularidade apontada somente pelo Relator

*** R. e C.I. – Irregularidade apontada pelo Corpo Instrutivo e mantida pelo Relator em seu voto.

Fonte: TCERJ, elaboração própria.

A primeira divergência observada entre as irregularidades votadas pelos Relatores e aquelas apontadas pelo corpo técnico do TCERJ diz respeito ao número total de irregularidades apontadas como motivadoras de emissão de Parecer Prévio Contrário. Entre 2004 e 2008, notamos divergências em 2004 e 2008, mas todos estes pareceres foram julgados como irregulares pelos Conselheiros-Relatores. Contudo, entre 2009 e 2011, apesar do Corpo Instrutivo ter identificado uma série de irregularidades (algumas até repetidas de anos anteriores), todos estes pareceres foram julgados favoráveis com ressalvas pelos Conselheiros-Relatores, ou seja, sem infrações graves.

Dentro os pareceres do TCERJ analisadas entre 2004 e 2011, destaca-se uma categoria a mais identificada pelo corpo técnico, a “insuficiência de gastos de recursos do FUNDEB” nos anos de 2009 e 2010. Irregularidades estas, ignoradas nos votos dos Conselheiros responsáveis.

Quanto às 6 (seis) demais irregularidades, notamos divergências nos pareceres dos anos de 2004, 2008, 2009, 2010 e 2011. Somente nos anos de 2005 a 2007 os Conselheiros responsáveis pela votação dos pareceres parecem ter admitido integralmente as irregularidades apontadas pelos técnicos do TCERJ em seus votos. Em 2004, encontramos

duas divergências no parecer do TCERJ: uma irregularidade apontada pelo Corpo Instrutivo e não considerada como infração grave pelo Conselheiro-Relator e uma impropriedade (infração não considerada como grave). Neste parecer, o Corpo Instrutivo apontou como irregularidade a impossibilidade de análise do percentual gasto do FUNDEF com a remuneração do magistério do ensino fundamental devido à ausência de documentos, o que seria classificado no quadro acima como “falta de transparência e insuficiência de documentos para verificação de gastos”. No voto final do Relator, esta irregularidade não foi mencionada e uma impropriedade apontada pelo corpo técnico, a “insuficiência de caixa” (classificada nos quadros acima como “contrair despesa no fim do mandato” por ser a contratação de despesa o móvito gerador da insuficiência de caixa), foi elevada à condição de irregularidade no voto final.

Em 2008 uma irregularidade apontada pelo Corpo Instrutivo, a “abertura de créditos adicionais sem recursos e por superávit não realizado”, foi rebaixada à condição de impropriedade pelo Relator, contando como irregularidade somente a contração de despesa no fim do mandato, já apontada pelo Corpo Instrutivo. Este julgamento parece contrariar a própria prática dos Relatores do TCERJ de, em pareceres contrários anteriores, serem elencadas as aberturas de crédito sem recursos ou por superávit não realizado como uma irregularidade sujeita à caracterização da conta prestada como irregular. A justificativa do Relator no parecer em não considerar tal fato como irregularidade foi que, mesmo sendo abertos créditos adicionais sem a devida comprovação de recursos disponíveis, estes não teriam sido utilizados durante o exercício financeiro, não prejudicando, portanto, o balanço orçamentário. Ou seja, admitiu-se a ocorrência de uma grave infração constitucional, mas, por não ter havido prejuízo ao erário, foi considerada como uma infração de menor grau. Segue a justificativa do Conselheiro-Relator:

(...) Concordo com o Corpo Instrutivo no sentido de que as defesas apresentadas não tiveram o condão de elidir as irregularidades apontadas pela instrução.

Não obstante, verifico nos autos que o município registrou no exercício em análise uma ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA da ordem de R\$ 137.945.631,07, demonstrando que nem todos os créditos abertos durante o ano foram utilizados.

ordem de R\$ 5.106.009,88, demonstrando que não houve prejuízo à execução orçamentária.

(...)

Portanto, com o fito de manter a coerência entre as decisões desta Corte, tal fato será alvo de impropriedade na conclusão do meu Voto.

A emissão de pareceres favoráveis com ressalvas só são justificadas, conforme a Lei Orgânica do TCERJ, quando a infração verificada, mesmo que seja prática de ato ilegal, não represente dano injustificado ao erário:

(...)II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal ou, ainda, a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e não represente injustificado dano ao erário; (Art. 20 da Lei Orgânica do TCERJ)

Outrossim, caso os Conselheiros tivessem aderido integralmente as recomendações do Corpo Instrutivo em seus votos, as contas da Prefeita de São Gonçalo teriam sido também rejeitadas em quase todo o seu segundo mandato¹⁴.

Em 2009, a Prefeitura de São Gonçalo não aplicou suficientemente os recursos do FUNDEB, ensejando, segundo o Corpo Instrutivo, razões suficientes para a emissão de parecer contrário. Em sua defesa, o município argumentou que foram realizadas despesas relativas à dívidas patronais de anos anteriores com recursos do FUNDEB. O corpo técnico não aceitou essa justificativa e o Relator, por sua vez, corroborou com o posicionamento do Corpo Instrutivo. Contudo, tal irregularidade foi considerada como ressalva no voto final sem demais justificativas no corpo do parecer.

Em 2010, o Corpo Instrutivo havia opinado pelo parecer contrário às contas da Prefeita de São Gonçalo pelas irregularidades de insuficiência do gasto mínimo constitucional em educação e por insuficiência de gastos dos recursos do FUNDEB. O Relator, por sua vez, aceitou os argumentos de defesa da prefeitura (rejeitados, contudo, pelo Corpo Instrutivo) e, segundo novos cálculos, admitiu ter sido aplicado o gasto mínimo constitucional em educação. Já a irregularidade relativa aos recursos do FUNDEB foi considerada como objeto de ressalvas no voto final.

Por fim, em 2011, o Corpo Instrutivo sugeriu a emissão de parecer contrário às contas da Prefeita pelas irregularidades de abertura de créditos sem fonte de recursos e pela insuficiência do gasto mínimo constitucional em educação. Em novembro de 2012, o Conselheiro-Relator José Gomes Graciosa proferiu seu voto pela emissão de parecer prévio contrário face à irregularidade de insuficiência do gasto em educação. Em seguida, o

¹⁴O parecer do TCERJ sobre as contas do Chefe do Executivo de São Gonçalo para o ano de 2012, último ano de mandato da prefeita Aparecida Panisset, foge ao recorte temporal desta dissertação.

Conselheiro Aloysio Neves solicitou vistas do processo e emitiu novo parecer prévio, desta vez, favorável ao Chefe do Executivo.

Notamos, portanto, que a falta de consenso muitas vezes encontradas sobre as conclusões das auditorias realizadas no TCERJ não são somente entre o Corpo Instrutivo e os Conselheiro-Relatores, mas, até mesmo, entre esses últimos. Ademais, irregularidades recorrentes nos pareceres analisados nem sempre foram consideradas infrações sujeitas à emissão de parecer prévio contrário para todos os anos considerados. A abertura de créditos adicionais sem recursos ou por superávit não realizado, por exemplo, foi identificada pelo corpo técnico em 6 (seis) dos 8 (oito) documentos analisados e, no entanto, somente foi considerada como irregularidade pelos Conselheiros-Relatores em 3 (três) delas.

Um exame detalhado de cada justificativa para as divergências foge ao escopo desta dissertação, mas já nos indica ser o parecer prévio emitido pelo TCERJ um documento produzido não isento de disputas dentro do próprio tribunal.

Na seção 4.5 analisaremos, enfim, o julgamento destes pareceres pelos vereadores e a importância deste documento para a construção da decisão final dos parlamentares do município de São Gonçalo.

4.5 Julgamento das Contas do Chefe do Executivo

Segundo o artigo 17, inciso VII da Lei Orgânica de São Gonçalo, é de competência privativa da Câmara de Vereadores o julgamento anual das contas prestadas pelo Prefeito. Nesse sentido, conforme rege a própria Constituição Federal, os pareceres prévios do Tribunal de Contas são documentos auxiliares, podendo ser ignorados pelos vereadores em seus julgamentos em plenária.

O Regimento Interno da referida Câmara estabelece, ainda, um prazo de noventa dias, a contar do recebimento do Parecer Prévio do Tribunal de Contas, para o julgamento pela Câmara das contas do Prefeito e da Mesa do Legislativo. Este julgamento, além do Parecer Prévio do TCERJ, conta com um parecer emitido pela Comissão de Finanças e Orçamento da casa legislativa a ser emitido num prazo máximo de doze dias a partir do recebimento do Parecer Prévio do TCERJ.

Analisadas as atas da Câmara de Vereadores de São Gonçalo dos dias de votação dos Pareceres Prévios do TCERJ sobre as contas do Chefe do Executivo municipal, verificou-se que estes prazos não foram cumpridos pela Câmara para as contas dos anos de 2007 a 2011¹⁵.

As datas registradas em todas as atas apreciadas indicavam um atraso, em média, de dez meses, entre o prazo limite estabelecido pelo Regimento Interno da Câmara para o julgamento das contas do Prefeito¹⁶ e a data na qual efetivamente as contas de cada ano foram julgadas. Isso significa que, contas de 2007, por exemplo, não tiveram o Parecer Prévio do TCERJ votado até dezembro de 2008, mas apenas em 2009¹⁷. Os pareceres prévios do TCERJ de 2008, 2009, 2010 e 2011 foram, respectivamente, votados apenas em 23 de março de 2010, 7 de abril de 2011 e 19 de março de 2013.

Este fenômeno de postergação da votação dos pareceres prévios das contas do Chefe do Executivo já foi identificado por Pessanha (2009) no Congresso Nacional. Conforme aponta o autor, esta prática está associada a uma negligência por parte dos parlamentares no exercício da função fiscalizadora do legislativo, permitindo, por vezes, a reeleição de candidatos à presidência com contas de vários exercícios anteriores sem julgamento pelos parlamentares.

Vale ressaltar que em 2008 o TCERJ havia emitido parecer prévio contrário às contas da então Prefeita Aparecida Panisset para o ano de 2007. Nas eleições de 2008 reelegeu-se a mesma prefeita mesmo com a vigência do parecer prévio contrário e sem a votação deste parecer pela câmara de vereadores. Segundo a própria Lei Orgânica de São Gonçalo, em seu artigo 207, inciso I, “(...) o parecer (do TCERJ) somente poderá ser rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara”.

O referido artigo, em contraste com a análise da data de votação das contas prestadas registrada nas atas, implica na seguinte situação: a Prefeita candidatou-se à reeleição e,

¹⁵Apesar de terem sido solicitadas as atas de anos interiores considerados inicialmente no recorte temporal desta pesquisa (2004 a 2011), foram somente entregues ao pesquisador até o mês de maio de 2013 atas dos anos de 2007 a 2011.

¹⁶Enquanto no nível federal não há prazo limite para a votação das contas presidenciais pelo Congresso Nacional, o Regimento Interno da Câmara de São Gonçalo estabeleceu, em seu artigo 207, o prazo máximo de noventa dias, a contar do recebimento do parecer prévio, para tomar e julgar as contas do Prefeito e da Mesa do Legislativo. Apesar de verificarmos um desrespeito a este prazo, o próprio estabelecimento do mesmo pela Câmara de Vereadores já constitui um avanço.

¹⁷O Parecer Prévio do TCERJ sobre as contas da Prefeita de São Gonçalo de 2007 somente foi votada em sessão parlamentar em 25 de março de 2009.

mesmo com suas contas consideradas rejeitadas durante todo o período eleitoral, logrou êxito na reeleição.

Soma-se ao exposto outro fato: o parecer sobre as contas de 2007 foram votados somente em 2009, após as eleições e com uma câmara de vereadores com composição distinta da anterior, com alguns vereadores reeleitos e outros novos.

A votação de pareceres de contas de gestões anteriores das quais alguns parlamentares não fizeram parte certamente, por si só, já demonstra algumas fragilidades deste mecanismo de *accountability* e todas as formas de avaliação retrospectiva onde há mudança de supervisores entre as fases de execução e avaliação.

A produção de documentos confiáveis e detalhados sobre o acompanhamento da execução orçamentária poderia, contudo, minimizar os impactos de uma mudança no quadro dos responsáveis pelos julgamentos dos pareceres. No entanto, conforme verificamos, as comissões permanentes de São Gonçalo foram relatadas como pouco ativas, sugerindo-nos a dedução de um quadro de falta de elementos para a avaliação da gestão anterior por novos vereadores. Restam, portanto, os pareceres do TCERJ como documentos permanentemente produzidos e com certo grau de padronização no seu conteúdo. Investe-se, portanto, de grande relevância, a qualidade do debate dos vereadores sobre estes pareceres prévios, os quais, conforme vimos na seção anterior, são envoltos de contradições no julgamento dos Conselheiros Relatores do próprio órgão.

Nesse sentido, procurou-se analisar nas atas fornecidas dos dias de votação dos pareceres prévios do TCERJ, a qualidade dos debates e argumentos registrados acerca da aprovação ou rejeição das contas do Chefe do Executivo. Já havia sido verificado, conforme apresentado na seção 4.4, que os vereadores, ao menos a maioria dos entrevistados, não solicitavam auxílio técnico do Tribunal. Poucas razões haveria, portanto, para crer num debate aprofundado sobre os pareceres técnicos durante as votações em plenária.

Encontrou-se, conforme esperado, uma situação não muito animadora: baixa participação dos vereadores durante as sessões e baixa qualidade dos argumentos – muitas vezes, contraditórios - na justificativa dos votos.

Apesar dos pareceres prévios contrários do TCERJ de 2007 e 2008, a Comissão de Finanças e Orçamento emitiu pareceres favoráveis à aprovação das contas da Prefeita para ambos os anos. Entre os argumentos dos três vereadores que se pronunciaram para aprovarem

as contas rejeitadas pelo TCERJ de 2007, destacam-se a) o ataque à credibilidade do parecer do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro devido à acusações contra os conselheiros; b) falta de legitimidade da Câmara de Vereadores para rejeitar as contas de uma prefeita “que foi eleita no 1º turno”; c) contradições encontradas no parecer, sem exposição de quais teriam sido as contradições. Eis abaixo transcrição de trechos da ata do dia 25 de março de 2009 sobre a defesa da votação favorável às contas da Prefeita para o ano de 2007:

(...) O Presidente Eduardo Gordo revelou que o deputado Jorge Picianni, (sic), o tranquilizou quando afirmou para ele que não se pode rejeitar as contas de uma prefeita que foi eleita no 1º turno, obtendo aprovação da população, em razão de um parecer de um conselheiro do Tribunal de Contas, senhor José Graciosa, que está sendo acusado de diversas irregularidades pelo Ministério Público objeto de uma CPI, na Alerj, ressaltando tratar-se de uma perseguição política por parte do citado conselheiro.

(...)

O vereador Dilvam Aguiar questionou o parecer do conselheiro José Graciosa por ser contraditório e falou dos problemas causados pelo Tribunal na época que presidiu o Legislativo. O vereador Ricardo Pericar questionou o Tribunal de Contas pelas irregularidades e nepotismo.

As contas da prefeita do exercício de 2007 foi aprovada com 19 (dezenove) votos a favor e 2 (dois) contra. Entre os vereadores que votaram contra, um deles tentou aprofundar a discussão sobre as irregularidades encontradas, as quais foram ignoradas pelos demais vereadores a favor da aprovação das contas da prefeita. Quando a integridade do Tribunal de Contas foi questionada pelo Presidente da Câmara de Vereadores, outro vereador buscou defendê-la argumentando não haver relação entre a qualidade técnica do parecer e as investigações realizadas sobre os Conselheiros:

O vereador Marlos Costa destacou que o parecer do tribunal é uma peça técnica, elaborada por um corpo técnico do próprio tribunal, que foi seguido pelo corpo deliberativo, composto pelos conselheiros, logo, o fato de membros do conselho estarem sendo investigados não torna o parecer suspeito. Destacou dez questões que o parecer destacou apontou, apontando erros e impropriedades que atentam contra a moralidade pública e fere a lei que trata da improbidade administrativa.

Apesar de o vereador Marlos Costa ter proposto um aprofundamento no debate sobre as impropriedades e irregularidades apontadas no parecer do TCERJ, independente do julgamento do Conselheiro-Relator, não foi registrada na ata desta sessão nenhuma outra menção ao conteúdo do parecer.

As contas de 2008, votadas em 2010, foram aprovadas com 17 (dezessete) votos a favor e 2 (dois) contra. Os dois únicos vereadores contra a aprovação (os mesmos contrários

na votação das contas de 2007) discutiram as irregularidades apontadas pelo TCERJ. Entre os demais, manifestaram-se também o Presidente da Mesa e outro vereador, conforme a ata:

Discutiram a matéria os vereadores Miguel Moraes e Marlos Costa, contra a aprovação do projeto, devido às incongruências das Contas do Executivo detectadas pelo corpo técnico do Tribunal e os vereadores Eduardo Gordo e Jorge Mariola, a favor da aprovação do projeto, com o argumento de que o Tribunal de Contas, independentemente do seu corpo técnico, tem agido politicamente no julgamento das contas da prefeita e para não cometer injustiça pediram a aprovação das contas.

Para os demais anos, a Comissão de Finanças e Orçamento também emitiu pareceres favoráveis às contas da prefeita, com exceção do ano de 2011, onde a emissão de parecer contrário pela referida comissão contrariou o parecer prévio favorável do TCERJ. Ademais, as contas de 2009 e 2010 foram aprovadas com somente um voto contra em 2009 (18 a favor e 1 contra) e por unanimidade em 2010 (15 votos a favor). Durante a votação das contas de 2009, apenas um vereador manifestou-se acerca das irregularidades apontadas no relatório do TCERJ, apesar do parecer prévio favorável, o qual apontava irregularidades com recursos do FUNDEB.

Contrariando todos os julgamentos anteriores da Câmara de Vereadores, as contas da prefeita de 2011, votadas somente em 2013 após as eleições municipais e com a vitória do candidato de oposição, foram rejeitadas pelos parlamentares por 26 (vinte e seis) votos a favor da rejeição das contas e nenhum contra a rejeição, um recorde de número de vereadores votantes das contas prestadas em todas as atas analisadas.

É curioso o fato de que, após sucessivas aprovações de contas repletas de irregularidades, algumas até com pareceres prévios contrários do TCERJ, a Câmara de Vereadores tenha maciçamente rejeitado as contas da mesma prefeita. Esta rejeição das contas de 2011 contrariou, ainda, o parecer prévio favorável emitido pelo TCERJ para as contas do mesmo ano. A exposição de motivos para a rejeição de contas registradas na Ata da sessão de votação das referidas contas é permeada por ambiguidades. Em anos anteriores, vale lembrar, os vereadores da Câmara acusavam o TCERJ de perseguição política à administração do Executivo municipal ao emitir pareceres prévios contrários.

Segundo um dos vereadores, para a emissão de parecer prévio favorável das contas da prefeita em 2011, teria havido uma manobra política no TCERJ. De fato, em 2011, apesar do primeiro Conselheiro-Relator ter emitido parecer contrário, um segundo Conselheiro teria pedido vistas do processo e emitido um segundo parecer prévio, agora, favorável.

(...) Na tribuna, o vereador Alexandre Gomes (...). Falou sobre as contas da prefeita, dizendo que houve uma manobra política para o tribunal de contas exarar parecer favorável apesar do relator ter dado parecer contrário.

Outro vereador apontou uma das irregularidades apontadas no relatório do TCERJ pelo corpo técnico:

(...) Na tribuna, o vereador Marlos Costa comentou o relatório do Tribunal de Contas, dizendo que em breve análise verificou muitos problemas com destaque para o descumprimento do mínimo constitucional de recursos para a educação, revelando que para se chegar à aprovação das contas foi feita uma manobra contábil sem definição, pois foram considerados recursos de administrações anteriores.

As faltas apontadas no relatório do TCERJ para as contas do Chefe do Executivo de São Gonçalo em 2011, ademais, haviam se repetido em relatórios de 2004 a 2010, algumas vezes consideradas impropriedades, outras, irregularidades pelos Conselheiros-Relatores. O descumprimento do mínimo constitucional de recursos para a educação, comentado pelo vereador Marlos Costa, por exemplo, já havia sido apontada pelo corpo técnico no relatório das contas de 2005, 2006 e 2010. Outra irregularidade apontada pelo corpo técnico no relatório de 2011, a abertura de créditos sem recursos, também já havia sido apontada nos relatórios de 2004 a 2008. Não podemos tecer afirmativa sobre a aprovação de contas de 2004 a 2006 devido à falta de acesso às atas das sessões de votações dessas contas, mas as contas de 2008 e 2010, mesmo contendo irregularidades semelhantes às de 2011, foram aprovadas pela Câmara de Vereadores. Por que, então, a Câmara de Vereadores de São Gonçalo rejeitou as contas de 2011 sendo as irregularidades apontadas as mesmas de contas anteriores aceitas pelos parlamentares?

Talvez uma parte da resposta possa residir no fato de que, devido à renovação parlamentar promovida pelas eleições de 2012, os novos vereadores não ligados à gestão anterior, estivessem munidos de critérios de avaliação diferentes dos seus predecessores, com um maior rigor na avaliação das contas. Nas eleições de 2012, o número de vereadores passou de 22 (vinte e dois) para 26 (vinte e seis) vereadores. Dentre os 22 vereadores eleitos em 2008, 9 (nove) foram reeleitos. Ou seja, a Câmara de Vereadores contou, em 2013, no dia da votação das contas da ex-prefeita, com 17 novos vereadores os quais também não faziam parte da Câmara de Vereadores entre durante o mandato de 2005 a 2008.

As entrevistas, por terem sido realizadas em 2012, não puderam abranger o novo quadro de vereadores, dificultando a identificação das razões da rejeição das contas da Prefeita de 2011. Ademais, apesar de terem sido solicitadas em março de 2012, as atas só

foram entregues em março de 2013¹⁸. Até o recebimento das atas não foi possível realizar um levantamento das contas que haviam ou não sido aprovadas pela Câmara de Vereadores.

Outra hipótese diz respeito ao fenômeno já apontado pela literatura acerca dos custos políticos e materiais para os parlamentares de um controle rigoroso sobre o Executivo, ameaçando a liberação de recursos para a execução de seus projetos (LEMOS, 2006; ROCHA et BARBOSA, 2008; SANTOS, 2002). A perda de prerrogativas orçamentárias pelo Legislativo e a concentração dos poderes sobre a proposta e execução orçamentária nas mãos do Executivo, teria levado o primeiro a mudar suas estratégias de barganha frente ao Chefe do Executivo, passando de comportamentos individualistas para uma racionalização das ações centradas nas instituições de representação coletiva, como os partidos políticos (SANTOS, 2002). Nesse sentido, é de se esperar que os vereadores, em votações decisivas, hajam de forma coordenada – a favor ou contra –, principalmente em assuntos de interesse do Executivo, como é o caso da aprovação de suas contas. Segundo um dos vereadores entrevistados, uma das principais barreiras para o exercício de uma fiscalização dos parlamentares sobre o Executivo seria a existência da “base aliada”, a qual imporá resistências a iniciativas individuais de uma fiscalização mais rigorosa e, até mesmo, a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito para apurar irregularidades encontradas pelos parlamentares.

Por fim, uma terceira hipótese talvez esteja relacionada à condenação da ex-prefeita Aparecida Panisset em maio de 2013 por crime de improbidade administrativa, devendo essa ressarcir integralmente ao erário um prejuízo causado de mais de 6 (seis) milhões de reais durante sua administração. Como a votação das contas de 2011 deu-se somente em março de 2013, com o processo em vias de conclusão, com a sentença já expedida contra a prefeita, há razões para crermos que os vereadores identificaram um grande risco de desgaste político na aprovação de contas de uma gestão da qual não fizeram parte e investigada por sérias denúncias de irregularidades.

Em relação à mudança de emissão de pareceres prévios contrários para pareceres prévios favoráveis do primeiro mandato da prefeita Aparecida Panisset para o seu segundo

¹⁸Vale ressaltar a dificuldade de acesso aos documentos da Câmara de Vereadores, mesmo após a vigência da Lei 12.527, de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, a qual estipula, entre seus artigos, a obrigatoriedade da publicação na internet de informações de interesse público além de prazo de 20 dias, podendo ser prorrogado por mais 10, para a disponibilização de documentos solicitados aos órgãos públicos de todos os níveis federativos.

mandato pelo TCERJ, os vereadores entrevistados apontaram as melhorias no Controle Interno como a principal responsável. Segundo os parlamentares, a partir do início do segundo mandato da Prefeita Aparecida Panisset (2009-2012), a Prefeitura passou a contar funcionários capacitados recrutados através de concurso público para acompanhar a gestão financeira e orçamentária da Prefeitura nas diversas Secretarias. A profissionalização foi acompanhada também pela substituição do responsável pela Controladoria Interna por um servidor da prefeitura com formação técnica na área de planejamento e orçamento. Uma das melhorias apontadas foram a melhoria no fluxo de informações e qualidade dos relatórios apresentados.

Melhorou muito (o Controle Interno e sua relação com os vereadores). Eu acompanho essa prestação que a prefeitura faz antes de ser vereador participando das audiências públicas. De 2009 pra cá isso mudou radicalmente. O atual secretário de controle interno é contador concursado da prefeitura e está ocupando o cargo há pouco mais de três anos. A partir do momento que ele assume o cargo esse diálogo se aprofunda, se torna mais transparente a prestação de contas do Poder Executivo para a sociedade e para o próprio Legislativo. Hoje você tem os relatórios que são produzidos por ele e distribuídos aos vereadores, à sociedade. O trabalho não era bom e não tinha ou tinha muito pouca transparência na mostra dos dados e hoje melhorou muito. Eu considero que o controle interno da prefeitura é um bom controle interno. Por que eu acho que isso aconteceu? Colocou-se pra exercer esse cargo de comissão de muita importância, uma pessoa capacitada tecnicamente, que é um contador e que é um servidor efetivo da casa, alguém que conhece a prefeitura e tem capacidade técnica pra isso. E foi concedida autonomia pra ele. É muito importante que os controladores internos tenham autonomia e a prefeitura outorgou essa autonomia para o atual controlador. Isso resultou numa melhora significativa.

Vereador A

No entanto, apesar destas mudanças, o corpo técnico do TCERJ continuou identificando irregularidades nas contas municipais, tendo mudado, apenas, o julgamento pelos Conselheiros-Relatores.

Considerações Finais

Esta dissertação buscou analisar como os parlamentares locais se organizavam e exerciam o Controle Externo no Município de São Gonçalo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2004 a 2011, atentando, especialmente, para o fechamento do ciclo com o julgamento das contas do Chefe do Executivo.

Devido a dificuldades de acessos a documentos oficiais da Câmara de Vereadores, principalmente às atas de sessões nas quais foram votadas as contas da Prefeitura, a análise do período 2004 a 2006 ficou restrita aos documentos produzidos pelo TCERJ disponibilizados em seu site. A análise do período 2007 a 2011 pode contar com as atas das referidas sessões além das entrevistas de vereadores com mandatos de 2008 a 2012 sendo, alguns, reeleitos.

No capítulo 1 abordou-se o conceito de *accountability* e suas dimensões, essencial para a contextualização das questões atuais acerca do Controle Externo na Ciência Política. As diferentes interpretações do conceito, conforme abordado, variam de acordo com visões distintas sobre suas múltiplas dimensões, desde a abrangência dos limites de atuação dos supervisores até os tipos de sanções aplicáveis (XAVIER, 2010).

Considerou-se nesta pesquisa somente agentes formalmente imbuídos da função de cobrança e responsabilização, das contas do Chefe do Executivo na análise do Controle Externo (Poder Legislativo e TCERJ), ou seja, relações formais de *accountability* municipal sobre o controle orçamentário. Analisadas as características das dimensões propostas por Mainwaring (2003) para a distinção entre a interpretação dos diversos autores que abordam o tema, acreditou-se ser mais adequada à natureza desta pesquisa a caracterização das relações de prestação de contas entre o Chefe do Executivo e o Legislativo como *accountability* intraestatal (Mainwaring, 2003), pois, entre os parâmetros da fiscalização orçamentária, conforme prevê a própria Constituição de 1988, encontramos critérios como a legalidade, legitimidade e economicidade, extrapolando, portanto, somente a verificação da legalidade dos atos dos agentes públicos, conforme delimita Guillermo O'Donnell (1998) em seu conceito de *accountability* horizontal, o qual delimita o conceito somente para a verificação da legalidade dos atos dos agentes públicos.

No capítulo 2 abordou-se o tema da natureza do Controle Externo, alicerçado na divisão de poderes dos Estados Modernos, incumbindo o Legislativo da função fiscalizadora dos atos do Executivo. Criados com a missão de auxiliar o Legislativo no exercício do

Controle Externo, os Tribunais de Contas surgem como importantes atores nesta relação de *accountability*. Apesar da experiência autoritária, no Brasil, assim como em outros países redemocratizados, os Tribunais vêm ganhando prerrogativas e missões cada vez mais complexas no exercício de suas funções, entre elas, avaliações não só sobre a legalidade dos atos governamentais, mas também sobre o desempenho destes. Entre uma de suas funções basilares, cabe ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo. Observou-se, contudo, que estes pareceres eram pouco debatidos pelos vereadores nas sessões de votação das contas da Prefeitura em São Gonçalo, apesar de apontarem inúmeras irregularidades cometidas pela administração municipal.

No capítulo 3, apresentou-se o Sistema Orçamentário Brasileiro, o qual pode ser definido como um “conjunto de procedimentos padronizados que devem ser seguidos pelos entes da federação para poderem arrecadar suas receitas e efetuarem suas despesas” (VIGNOLI, 2004, p.365). A Constituição de 1988, ao criar os três instrumentos de planejamento das finanças públicas (PPA, LDO e LOA), consolidou a ideia de Orçamento Programa, a qual busca integrar o planejamento e execução na agenda governamental, associando receitas e despesas. Entre estes instrumentos, destaca-se a Lei Orçamentária Anual, principal instrumento de realização de políticas públicas, o qual prevê receitas e fixa despesas para cada ano fiscal. As LOAs do Município de São Gonçalo foram analisadas mais detidamente na seção 4.3.1.1, e demonstraram um alto nível de autorização para aberturas de créditos adicionais concedidas pelos parlamentares, o qual incide diretamente sobre o caráter de planejamento desta peça orçamentária, conforme demonstrado.

No capítulo 4, apresentou-se a metodologia utilizada e caracterizou-se brevemente o Município de São Gonçalo para, então, ser realizado o estudo de caso, em caráter exploratório, sobre o fechamento do ciclo orçamentário no referido município. Entende-se como fechamento do ciclo orçamentário, para esta dissertação, o julgamento pelos parlamentares das contas do Chefe do Executivo. Este julgamento, por sua vez, é a etapa final de todo um processo de planejamento, execução e fiscalização orçamentária. Este processo tem seu início com a formação e aprovação da Lei Orçamentária Anual, estabelecendo regras sobre a capacidade de planejamento e fiscalização orçamentária através, por exemplo, das autorizações para abertura de créditos adicionais. Num segundo momento, cabe ao Legislativo organizar-se para o acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária. As comissões parlamentares, nesse sentido, funcionariam como instrumentos de especialização das atividades legislativas. No entanto, encontrou-se um ambiente de pouca eficiência da maioria

das comissões, conforme relato dos próprios vereadores participantes das comissões permanentes. Por fim, o julgamento das contas conta com um importante documento para subsidiar a discussões dos parlamentares: os pareceres prévios do Tribunal de Contas que, segundo entrevistas e análise documental, pouca importância foi dada pelos parlamentares, em geral, nos dias de votação das referidas contas.

No capítulo 4, seção 4.1, foram apresentadas as quatro principais hipóteses desta pesquisa, a saber:

I. A função de fiscalizar é exercida com baixa ou nenhuma prioridade pela maior parte dos membros do Poder Legislativo municipal.

II. A interação entre o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e a Câmara de Vereadores de São Gonçalo sobre a prestação de contas da prefeitura é baixa, resumindo-se ao envio de parecer prévio.

III. Mesmo com consecutivos pareceres contrários emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a Câmara de Vereadores não cobra da Prefeitura medidas de correção das irregularidades.

IV. Os pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro têm pouco ou nenhuma influência na formação de opinião dos vereadores sobre as contas prestadas pelo Poder Executivo municipal.

Os dados apresentados apontam para a confirmação das hipóteses I e IV, enquanto as hipóteses II e III não puderam ser confirmadas nem rejeitadas em sua totalidade.

Em suma, encontrou-se, com os dados levantados, um ambiente de fraca fiscalização governamental por parte dos vereadores sobre o Poder Executivo local; havendo, ainda, ampliação da liberdade de execução orçamentária concedidas pelos primeiros ao Chefe do Executivo por meio de dispositivos constitucionais, como as autorizações para abertura de créditos adicionais previstos nas Leis Orçamentárias Anuais.

Por um lado, as significativas margens de autorização para abertura de créditos adicionais permitiram ao Poder Executivo local modificações radicais nas despesas previstas de setores onde não há despesas vinculadas (como a Saúde e Educação). Como exemplo, as Funções Habitação, Saneamento e Comércio e Serviços sofreram grandes cortes no período 2006-2011, provavelmente, prejudicando a execução das políticas públicas nessas áreas.

O acompanhamento e fiscalização dessas alterações, por sua vez, parece ter sido comprometido pela inoperância da Câmara dos Vereadores, em especial das comissões permanentes, no exercício dessas funções. A falta de um debate aprofundado sobre o desempenho governamental nas sessões de julgamento das contas serviram como um indicativo da fraca relação entre a fiscalização contínua das comissões (apontadas, muitas vezes, como inoperantes) e o julgamento dos vereadores no momento da aprovação ou rejeição das contas do Chefe do Executivo.

Com a análise das discussões registradas em atas sobre a aprovação das contas do Chefe do Executivo municipal, pode-se sugerir um quadro de desinteresse pela maioria dos vereadores no aprofundamento da discussão das irregularidades apontadas pelos relatórios do TCERJ sobre as contas prestadas pela chefia do Executivo Municipal, sendo, ainda, as votações realizadas pela Câmara de Vereadores, totalmente independentes dos critérios técnicos adotados pelo corpo instrutivo do TCERJ na análise das contas prestadas. É de se esperar que as decisões parlamentares sejam pautadas por motivações políticas, mas, nesse caso, apesar de constarem, o conteúdo técnico da avaliação foi amplamente inobservado, com raras exceções de alguns parlamentares os quais tentaram inserir nas discussões, sem sucesso, a análise dos pareceres prévios do TCERJ. Somente após o último mandato da Prefeita, encontramos registros de análises das irregularidades apontadas pelo Corpo Instrutivo do TCERJ feitas pelos parlamentares durante a sessão de julgamento das contas de 2011, julgadas em 2013, as quais foram rejeitadas.

Os pareceres do TCERJ, nesse sentido, parecem ter pouca ou nenhuma influência na formação de opinião dos vereadores sobre as contas prestadas, confirmando a hipótese IV, sendo a própria neutralidade do TCERJ como órgão de auxílio técnico do controle externo questionada por alguns vereadores. Entende-se por neutralidade do TCERJ a expectativa de que a análise técnica de seus relatórios seriam guiadas somente por verificação de legalidade dos atos públicos, não sendo estes pareceres contaminados por outros interesses.

As comissões permanentes, órgãos de especialização das atividades parlamentares e, supostamente, promotoras de maior eficiência das atividades legislativas, na percepção dos próprios vereadores, foram identificadas como instâncias com funcionamento precário e insuficiente para a troca de informações, aprofundamento de discussões e fiscalização do poder público municipal em áreas de suas competências.

Associa-se a estes fatos, a liberdade orçamentária outorgada pela Câmara de Vereadores nas Leis Orçamentárias Anuais, a qual prejudica o planejamento orçamentário e põe em risco a execução de políticas setoriais acordadas com a Câmara de Vereadores e a sociedade. Os “cheques-em-branco” doados ao Executivo são um empecilho ao bom funcionamento de mecanismos de *accountability* intraestatal, pois avaliações de dimensões como o desempenho (buscando verificar a eficácia, eficiência e efetividade¹⁹ dos gastos governamentais) e a democrática (a qual avalia se as prioridades escolhidas pelo governo são de fato aquelas demandadas pela sociedade) perdem seu sentido se o documento de acordo de compromissos do governo – a Lei Orçamentária Anual – torna-se um documento fictício para aquelas despesas passíveis de total discricionariedade.

Notam-se, portanto, lacunas significativas de três fases distintas do controle orçamentário no município de São Gonçalo. Na primeira fase, os dois atores envolvidos na relação de *accountability* intraestatal, o Legislativo e o Executivo, teoricamente chegariam a um acordo de interesses na priorização dos gastos negociáveis do orçamento municipal materializado na aprovação da Lei Orçamentária Anual, a qual fixa despesas e prevê a receita para o ano fiscal seguinte. Esta negociação conta, por vezes, com a participação da sociedade civil por meio de audiências públicas anteriores à aprovação da Lei Orçamentária Anual. Conforme apresentado na seção 4.3.1.1, a Câmara de Vereadores permitiu o Executivo realizar uma maleabilidade orçamentária perversa ao conceder, entre 2006 e 2012, ao Poder Executivo uma alta margem de livre alteração orçamentária - variando, nominalmente, de 25 a 40% das despesas fixadas, este documento de intenções, a LOA, perdeu sua propriedade característica: a de servir como um instrumento de planejamento, estabelecendo critérios para posterior fiscalização.

Na segunda fase, de acompanhamento da execução orçamentária, encontramos comissões parlamentares esvaziadas, com poucos vereadores acumulando papéis em diversas comissões permanentes e realizando um número insuficiente de reuniões, além de uma Mesa Diretora a qual foi denunciada por não respeitar o próprio regimento interno, apresentando falhas na organização do processo legislativo e pautas de votação não informadas aos vereadores dentro do tempo regimental previsto. Por si só, conforme alguns autores (LE MOS, 2006; ROCHA et BARBOSA, 2008), a participação de parlamentares em várias comissões

¹⁹Segundo Martinho e Façanha (2001), a efetividade está relacionada à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência associa-se à produção de resultados com o mínimo de recursos e esforços; e a eficácia remete a resultados desejados de experimentos a partir de critérios (2001, p. 2).

iria de encontro à eficiência na produção de um conhecimento especializado. A precariedade do funcionamento das comissões permanentes em geral, relatada por todos os vereadores entrevistados anulam, ainda, quaisquer possibilidades destas servirem como mecanismos de distribuição de poder entre os parlamentares, conforme preza a teoria distributivista, e de produção de conhecimento especializado para a tomada de decisões, segundo a teoria informacional.

Indaga-se como um órgão de controle externo pode exercer uma atividade avaliativa se seus mecanismos de produção de informação são ineficientes. Os vereadores poderiam, contudo, demandar do órgão auxiliar externo, o Tribunal de Contas, apoio técnico no acompanhamento da execução orçamentária municipal, ao menos na verificação da legalidade dos gastos. Segundo os vereadores entrevistados, foi relatado um desinteresse destes em solicitar auxílio técnico do Tribunal. A baixa qualidade dos debates em sessões de votação das contas da prefeitura pela Câmara de Vereadores talvez tenha como um de seus elementos explicativos a falta de familiaridade e interesse dos vereadores pelos relatórios técnicos produzidos pelo TCERJ, não tendo sido aprofundadas em debate, portanto, as irregularidades apontadas nos relatórios do TCERJ. Como não pode ser confirmado de forma conclusiva a fraca interação entre os vereadores e o TCERJ, pode-se considerar parcialmente correta a hipótese II, a qual propunha uma baixa interação entre o TCERJ e a Câmara de Vereadores, resumindo-se ao envio de parecer prévio.

Por fim, na última fase, de prestação de contas e julgamento, não foram encontradas evidências que refutem a hipótese de ser a função de fiscalização uma atividade exercida com baixa ou nenhuma prioridade pela maior parte dos membros do Poder Legislativo municipal (hipótese I). Com raras exceções, não encontramos justificativas plausíveis para a negação de pareceres prévios contrários do TCERJ, nem mesmo para a rejeição de parecer prévio favorável em 2011. Os principais argumentos para a divergência dos documentos elaborados pelo Tribunal e a decisão da maioria da Câmara Legislativa sobre as contas prestadas pelo Chefe do Executivo resumiram-se a suspeitas contra a credibilidade do Tribunal por denúncias contra seus conselheiros. De fato, os relatórios do TCERJ apresentaram algumas incongruências nos votos dos Conselheiros-Relatores, os quais julgavam de formas distintas faltas de mesma natureza cometidas repetidas vezes pela administração pública municipal. No entanto, nem mesma essas divergências eram debatidas em profundidade no momento de votação das contas em plenária.

Além da baixa qualidade das discussões, o atraso na votação das contas prestadas também pode ser considerado um indício da baixa importância conferida pelos vereadores no exercício do controle externo. De todas as atas analisadas, nenhuma registra a votação de contas no ano seguinte de sua execução, conforme regulamentado pela própria Lei Orgânica do município. Todas as contas analisadas foram votadas apenas no segundo ano após a execução orçamentária de cada LOA. O distanciamento no tempo entre a execução de uma ação e sua avaliação de fato prejudicam o julgamento dos responsáveis pela fiscalização, principalmente num cenário de escassa produção documental de critérios de performance do agente prestador de contas.

Sem sanções por parte do TCERJ ou da Câmara de Vereadores, pode-se dizer que o Poder Executivo em São Gonçalo não encontrou razões para sanar as irregularidades apontadas pelo corpo técnico nos relatórios produzidos pelo Tribunal entre os anos de 2004 a 2011, podendo indicar uma falta de cobrança da Câmara de Vereadores sobre a prefeitura para correções das mesmas (hipótese III). Mesmo com as contas de 2011 rejeitadas, a prefeita à frente da gestão municipal entre 2005 e 2012, não teve suas contas rejeitadas pela câmara durante sua estadia no governo. Somente após sua saída, e com investigação sendo realizada pelo poder judiciário, teve, então, uma das contas de sua gestão rejeitadas pelo legislativo municipal. Uma relação de *accountability* “sem dentes”²⁰, ou seja, sem punições para as violações, de fato enfraquece qualquer relação de fiscalização e controle. Logo, podemos dizer que, mesmo com elementos para justificar a aplicação de sanções, a Câmara de Vereadores, durante todos os dois mandatos de um gestor municipal, não desempenhou essa prerrogativa. A avaliação retrospectiva realizada pelos parlamentares, portanto, foi ineficaz na identificação e aplicação de medidas corretivas às irregularidades encontradas pelo judiciário na administração pública de São Gonçalo com danos ao erário em valores superiores a 6 (seis) milhões de reais no primeiro mandato da referida prefeita.

Como se pode observar, apesar de sua importância, o controle parlamentar sobre o Executivo não parece ser uma função prioritária para os vereadores. Entre as razões para a falta de interesse no exercício dessa função, alguns autores apontam para os custos políticos de um controle rigoroso do Poder Executivo, pois este poderia utilizar a liberação de recursos

²⁰Uma relação de *accountability* “banguela” (*toothless*), segundo Mainwaring (2003) e Schedler (1999) seria aquela onde não há imposição de sanções a irregularidades ou falhas cometidas. Relações de *accountability* assim definidas seriam consideradas fracas, sem capacidade de *enforcement*, ou seja, de punição pelos maus feitos e valorização do bom desempenho.

como moeda de troca por apoio político dos parlamentares. A maximização dos recursos para seus projetos e obras de caráter paroquialista rege a lógica dos parlamentares brasileiros, os quais buscam dividendos eleitorais tangíveis e imediatos, especialmente em nível estadual e municipal (LEMOS, 2006; ROCHA et COSTA, 2008). Segundo Lemos apud Rocha (2008), comissões parlamentares atuantes na fiscalização e controle externo por partidos ligados ao governo podem comprometer o desempenho do último. A relação de *accountability*, nesse sentido, estaria comprometida, pois os agentes responsáveis pela fiscalização e aplicação de sanções estão submetidos ao agente fiscalizado na obtenção de recursos fundamentais, como a liberação de orçamento para a concretização dos projetos dos parlamentares.

Entre as perguntas do questionário semi-estruturado, foi perguntado aos vereadores quais eram, nas suas percepções, as principais funções de um vereador. Metade dos entrevistados citou a função de fiscalizar como um dos papéis mais importantes e apenas dois admitiram realizar um papel de fiscalização independente das filiações partidárias ou outros acordos políticos. Ademais, o exercício da fiscalização de forma individual pelos vereadores parece ter sido dificultada pela Mesa Diretora, conforme o relato de um dos parlamentares o qual havia identificado irregularidades na gestão pública municipal e tentara instaurar uma CPI para apurar o caso, sem sucesso. Para o mesmo, a inexistência de uma oposição real no poder legislativo municipal estava intimamente associado ao ambiente de não fiscalização, mesmo com irregularidades apontadas de forma individual por um ou outro parlamentar. Não obstante, apesar de discussões aprofundadas sobre o julgamento das contas não terem sido registradas nas atas das sessões legislativas onde estas foram votadas, encontramos um alto nível de coesão dos parlamentares em seus votos – favoráveis e contrário, mesmo com uma Câmara de Vereadores plural, com representantes de um grande número de partidos não-coligados. O comportamento racionalizado dos parlamentares foi identificado por Santos (2002) como uma das transformações ocorridas após a Constituição de 1988, com a perda de várias prerrogativas orçamentárias pelos parlamentares e acumulação de poderes orçamentários nas mãos do Poder Executivo, o qual passou a exercer uma pressão maior sobre os parlamentares na aprovação de projetos sobre seu interesse na promessa de liberação de verbas para os projetos dos parlamentares. Esse novo cenário provocou uma coesão e racionalização maior das Casas Legislativas e a promoção de mecanismos coletivos de intermediação das negociações, como os partidos políticos. Nesse sentido, é plausível supormos que vereadores, individualmente, não se oponham à aprovação das contas do Chefe do Executivo, caso a maioria da Câmara de Vereadores não aponte o contrário, sob o risco de

ser penalizado politicamente pelo governo local na contenção de recursos para seus projetos além da oposição de seus pares à aprovação de leis de sua iniciativa.

Como podemos observar, existem vários obstáculos institucionais para o aperfeiçoamento do controle externo na administração pública brasileira, principalmente no controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. Talvez uma das opções para esse impasse seja a participação cada vez mais presente e ativa da sociedade na cobrança tanto dos fiscalizados como fiscalizadores. Conforme o relato de um dos parlamentares entrevistados, a sociedade gonçalense pouco demanda dos vereadores o exercício da função fiscalizadora, havendo, ainda, menos incentivos para que o parlamentar se dedique a esta atividade.

A Lei Complementar nº 135/2010 de iniciativa popular, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que torna inelegível os políticos cujas contas foram rejeitadas, talvez seja um dos sinais do fortalecimento da importância da prestação de contas dos gestores públicos, conferindo aos parlamentares incentivos adicionais para exercerem uma cobrança rígida ou, ao menos, julguem as contas num período menor de tempo, diminuindo a postergação.

O fechamento do ciclo orçamentário com o julgamento das contas prestadas pela administração pública municipal, como se buscou explorar nesta dissertação, aparece permeado de lacunas, com crônicas falhas em sua estrutura. A distância entre o planejamento das ações do governo e sua execução, a qual poderia ser diminuída por um acompanhamento rigoroso pelos órgãos externos de controle, ainda se configura como uma realidade em construção no município de São Gonçalo e, provavelmente, de muitos outros municípios brasileiros os quais estão sujeitos aos mesmos vícios do comportamento parlamentar, não considerando, em grande parte, os ônus políticos da consolidação de uma *accountability* intraestatal efetiva entre Legislativo e Executivo.

Referências

BITTENCOURT, F. M. R. . Indicadores de desempenho como instrumentos de auditoria e gestão, a partir da experiência do TCU. In: **Revista do TCU**, Brasília, v.1, n.1., p. 49-59, jan. 2004

BOBBIO, N. . **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. São Paulo, Editora Mandarim, 2000..

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 01 jan. 2010.

_____. **Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. (Código Penal) Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em 03 de março de 2011.

_____. **Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000**. (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília: Senado Federal, 2002.

_____. **Lei no 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em 10 janeiro 2011.

_____. **Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm>. Acesso em 20 de janeiro de 2011.

_____. **Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992**. (Lei da Improbidade Administrativa) Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em 03 de março de 2011.

_____. **Lei no 1.079, de 10 de abril de 1850**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em 03 de março de 2011.

_____. **Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm>. Acesso em 15 de julho de 2012.

_____. **Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em 15 de julho de 2012.

BRINKERHOFF, D.W. . **Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options**, Draft Report, U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project, Phase 2. Washington, D.C.: Abt Associates Inc. Mimeo, 2001.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO. **Resolução no. 35/90 de 13 de dezembro de 1990**. (Regimento Interno da Câmara Municipal de São Gonçalo).

_____. **Lei Orgânica do Município de São Gonçalo**. Disponível em: <http://www.saogoncalo.rj.gov.br/copias_digitais/leiorganica.pdf> Acesso em 13 de janeiro 2011.

CAMPOS, A. M. . *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. Vol. 24.Nº 2, 1990.

COX, G.W. e MCCUBBINS, M. D. . **Legislative Leviathan**: party government in the House. Berkeley, University of California Press, 1993.

_____. **Bonding, structure, and the stability of political parties**: party government in the House. *Legislative Studies Quarterly*, 2: 215-32, 1994.

DAHL, R. . **Poliarquia**. São Paulo, Edusp, 1997.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. . **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Editora FGV, Rio de Janeiro. 2008.

_____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 1999.

_____. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005

FREEMAN, R. E.; REED, D. E. . **Stockholders and stakeholders**: a new perspective on corporate governance. *California Management Review*, p. 88-103, Spring 1983.

GILLIGAN, T. W.; KREHBIEL, Keith. . Collective Decision-Making and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures. In: **Journal of Law, Economics and Organization**, Oxford, v. 3, n. 5, p. 287-335, 1987.

GRANT, R. W.; KEOHANE, R. O. . *Accountability and Abuses of Power in World Politics*. In: **American Political Science Review**, vol. 99, nº 1, February. 2005.

HUNTINGTON, S. . **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Banco de Dados Agregados. **Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 22 janeiro 2012

KREHBIEL, K. . The Party Effect from A to Z and Beyond (in Research Notes). In: **The Journal of Politics** 61(3): 832-40, 1999.

LEMOS, L.B. El Sistema de Comisiones en el Senado Brasileño: jierarquía y concentración de poderes en la década de 1990. In: **América Latina Hoy**, 43, p. 155-182. Ediciones universidad de Salamanca, 2006.

LOCKE, J. . **Two Treatises of Government**. Cambridge, Cambridge University Press. 1960.

MAINARDES, E. W. et al. . Um novo modelo de classificação de stakeholders. In: **Encontro de estudos de estratégia**, 5., 2011, Porto Alegre, RS. Anais... Porto Alegre, RS: ANPAD 3E, 2011.p.1-13.

MAINWARING, S.; WELNA, C. . **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford, Oxford University Press, 2003

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. . **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, 78)

MEIRELES, H. L. . **Direito Administrativo Brasileiro**. 12ª Edição. Ed. Dos Tribunais, 1986.

MELO, M A. . Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal. In: **RSP, Revista do Serviço Público**. Ano 47, vol. 120, nº 1, Brasília, jan.-abr., 1996.

MIRANDA, A. G. . **Mudança institucional do Tribunal de Contas: Os Oito Modelos Debatidos na Constituinte**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

MONTERO, M. G. e LOPEZ, F. S. . **Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica**. Working Papers, N. 212, Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2002.

MONTESQUIEU, C. . **O Espírito das Leis**. São Paulo, Edições e Publicações Brasil Editora S-A, 1960.

MULLER, G. . **O Papel Informacional das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados – 1991/1994 – 1995/1999**. Trabalho apresentado no 7º Encontro da ABCP, 4 a 7 de agosto de 2010, Recife. Área Temática: Instituições Políticas. 2010.

O'DONNELL, G. . **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. In Lua Nova, nº 44, 1998.

_____. Democracia delegativa? In: **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

PEREIRA, C.; MULLER, B. . Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.15, nº 43, p.45-67, 2000.

_____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol.46, no.4, p.735-771, 2003.

PESSANHA, C. F. . Accountability e Controle Externo no Brasil e na Argentina. In: **Direitos e Cidadania**, GOMES, Angela de Castro (coord.). Rio de Janeiro, FGV Editora, pp.139-167, 2007.

_____. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: SCHWARTZMAN, S. et al, **O sociólogo e as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PINHO, J. A. G. e SACRAMENTO, A. R. S. , Accountability: já podemos traduzi-la para o português? In: **Revista da Administração Pública**, 43 (6): 1343-68, nov./dez. 2009.

PINTO, E. G. . Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. In: **Gestão & Tecnologia**, v. 6, n. 2, 2006.

PINTO, S. G. B. . **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. 247 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com_content&view=article&id=97:governanca-metropolitana&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206>.

POLSBY, N. . The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. In: **American Political Science Review**, 62, p.144-68, 1968.

POWER, M. . **The Audit Society: Rituals of Verification**. Oxford, Oxford University Press, 1999.

RIO DE JANEIRO. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro promulgada em 5 de outubro de 1989**, atualizada até a Emenda Constitucional nº 41, de 14.04.09

AVARTE, P. R. . Instituições e Resultados no Brasil. In: BIDERMAN, C. et AVARTE R A. (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. 1ed. São Paulo: Editora Campus/Elsevier, 2005, v. 1, p. 136- 153.

ROCHA, C. A. M. . **O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2002. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/156>> Acesso em 17 de maio de 2011.

ROCHA, M. M. da; BARBOSA, C. F. . **Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul**. Rev. Sociol. Polit. [online], vol.16, suppl., pp. 93-104, 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16s0/a07v16s0.pdf>> Acesso em 12 de julho 2012.

ROCHA, M. M. da et COSTA, A. . **Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais Brasileiras**. Opin. Publica [online], vol.18, n.2, pp. 278-308, 2012. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a02v18n2.pdf>> Acesso em 16 de março 2011.

SALVADOR. **Manual de Execução Orçamentária e Financeira da Prefeitura de Salvador**. Disponível em<<http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/generico/arquivos/MANUAL%20Exercu%C3%A7%C3%A3o%20Or%C3%A7amentaria%202012%20-%20atualiz%2022maio2012.pdf>> Acesso em 12 de outubro de 2012.

SANTOS, F. dos. . Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, pp. 237 a 264, 2002.

SCHEDLER, A. . Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, L.; PLATNNER, M. F. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. London: Lynne Rienner Publishers. pp. 13–28, 1999.

SHEPSLE, K. and WEINGAST, B. Institutional foundations of committee power. In: **American Political Science Review**, n. 81, p. 85-104, 1987.

SMULOVITZ, C. e PERUZOTTI, E. . Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship In: MAINWARING, S. et WELNA, C. (editores), **Democratic Accountability in Latin America**, Oxford University Press Inc., New York, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. <http://www.tce.rj.gov.br/>

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. <http://www.tse.jus.br/>.

VIGNOLI, F. H. . Legislação e execução orçamentária. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

XAVIER, R. S. . **Accountability e suas múltiplas abordagens** . Trabalho apresentado no 37º Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), 07 a 11 de setembro de 2013, Rio de Janeiro. Área Temática: Planejamento, Finanças e Controle no Setor Público. 2013.

WINGEIST, B.; MARSHALL, W. J. . The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. In: **Journal of Political Economy**, 96 (1): 133-63, 1988.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO I

Tabela 1 – Os 15 Municípios mais populosos – Exceto as capitais, 2010.

Ordem	UF	Nome do Município	População 2000	UF	Nome do Município	População 2010
1º	SP	Guarulhos	1.072.717	SP	Guarulhos	1.221.979
2º	SP	Campinas	969.396	SP	Campinas	1.080.113
3º	RJ	São Gonçalo	891.119	RJ	São Gonçalo	999.728
4º	RJ	Duque de Caxias	775.456	RJ	Duque de Caxias	855.048
5º	RJ	Nova Iguaçu	754.778	RJ	Nova Iguaçu	796.257
6º	SP	São Bernardo do Campo	703.177	SP	São Bernardo do Campo	765.463
7º	SP	Osasco	652.593	SP	Santo André	676.407
8º	SP	Santo André	649.331	SP	Osasco	666.740
9º	PE	Jaboatão dos Guararapes	581.556	PE	Jaboatão dos Guararapes	644.620
10º	SP	São José dos Campos	539.313	SP	São José dos Campos	629.921
11º	MG	Contagem	538.017	SP	Ribeirão Preto	604.682
12º	SP	Ribeirão Preto	504.923	MG	Uberlândia	604.013
13º	MG	Uberlândia	501.214	MG	Contagem	603.442
14º	SP	Sorocaba	493.468	SP	Sorocaba	586.625
15º	BA	Feira de Santana	480.949	BA	Feira de Santana	556.642
Total			10.108.007			11.291.680
Total do Brasil			169.799.170			190.755.799
% Total do Brasil			6,00%			5,90%

Fonte: IBGE, Censo 2010.

Tabela 2 – Número de eleitores segundo o município do Estado do Rio de Janeiro - 2012.

Ranking	Município	Eleitores	%
1º	Rio de Janeiro	4.642.353	40,03
2º	São Gonçalo	647.854	5,59
3º	Duque de Caxias	594.534	5,13
4º	Nova Iguaçu	548.643	4,73
5º	Niterói	374.892	3,23
6º	São João de Meriti	351.258	3,03
7º	Campos dos Goytacazes	335.675	2,90
8º	Belford Roxo	304.527	2,63
9º	Petrópolis	237.199	3,05
10º	Volta Redonda	212.586	1,83
Total		92 11.594.812	100,00

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

Tabela 3 – Seis municípios com maiores PIB do Estado do Rio de Janeiro - 2010.

Município	Produto Interno Bruto
Rio de Janeiro	190.249.043
Duque de Caxias	26.496.845
Campos dos Goytacazes	25.313.179
Macaé	11.267.976
Niterói	11.214.103
São Gonçalo	10.340.756

Fonte: IBGE, 2010.

Quadro 1 – PIB total do município de São Gonçalo e sua composição - 2010.

PIB TOTAL (F)=(D)+(E)	Valor Adicionado Bruto				Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos (E)	VAB Administração, Saúde, Educação Públicas e Seguridade Social (G)
	VAB Total (D)=(A)+(B)+(C)	Agropecuária (A)	Indústria (B)	Serviços (C)		
10.340.756	9.643.884	28.491	1.434.855	8.180.538	696.872	3.509.938

Fonte: IBGE, 2010.

Tabela 4 – Ranking do PIB per capita em valores correntes dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro com mais de cem mil habitantes – 2012.

Posição	Nome do Município	Produto Interno Bruto per capita (R\$)
1º	Angra dos Reis	60.034
2º	Rio das Ostras	57.972
3º	Campos dos Goytacazes	54.586
4º	Macaé	54.506
5º	Resende	53.579
6º	Itaguaí	39.279
7º	Volta Redonda	35.573
8º	Cabo Frio	35.181
9º	Duque de Caxias	30.989
10º	Rio de Janeiro	30.101
21º	São Gonçalo	10.344
	Estado	25.455

Fonte: IBGE, 2012.

ANEXO II

Questionário a ser aplicado aos vereadores da câmara legislativa de São Gonçalo.

1. Fale um pouco da trajetória política do senhor(a). O que lhe motivou a ingressar na política (a se candidatar como representante político)?
2. A sua percepção sobre a política mudou depois de ser eleito? Em caso positivo, em que sentido?
3. Na sua visão, quais são as prioridades no exercício do cargo de vereador?
4. Como o(a) sr.(a) avalia a acessibilidade da câmara de vereadores aos cidadãos?
5. O(a) sr.(a) de alguma comissão na sua câmara legislativa Em caso positivo, conte-nos sobre a sua experiência.
6. Como o senhor avalia o funcionamento das comissões legislativas dentro da câmara,
7. Como o sr.(a) avalia a comissão de orçamento e finanças?
8. Como o(a) sr.(a) avalia o desempenho do Poder Legislativo no município de São Gonçalo?
9. Como o(a) senhor avalia o exercício do Poder Executivo, a saber a Prefeitura, o atual governo e os anteriores?
10. Como o(a) senhor(a) avalia o papel exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro?
11. O(a) sr.(a) já solicitou auxílio técnico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro?
12. Como o(a) o senhor(a) avalia as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas Do Estado do Rio de Janeiro sobre as contas da prefeitura nos últimos anos?
13. O(a) senhor(a) leva em consideração as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas Do Estado do Rio de Janeiro no momento de votação das contas prestadas pela prefeitura?
14. Para o(a) sr.(a) qual é a importância do processo de aprovação pela câmara legislativa das contas prestadas ao fim de cada ano pela prefeitura? Qual é o valor desse instrumento de fiscalização nas relações políticas entre vereadores, prefeitura e a sociedade civil? Qual é o valor O poder de julgar contas da prefeitura?
15. O sr.(a) acha que existe autonomia no julgamento das contas da Prefeitura? (autonomia entre os poderes).
16. Qual é a relação que o(a) sr.(a) enxerga entre avaliação e controle da execução orçamentária e eficiência do estado de provimento de serviços à população? Um controle rigoroso poderia afetar a eficiência da prestação de serviços? O que seria um controle rigoroso?
17. Por que apesar dos pareceres negativos, o senhor acha que as contas foram aprovadas?
18. Abrir para sugestões.