

FACULDADES DOCTUM DE CARATINGA

ANTÔNIO LOPES

LUANA FONTES

SABRINA DE SOUZA CAMPOS

**APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO ORÇAMETÁRIO DA ANUALIDADE NA  
CONTABILIDADE PÚBLICA NA REGIÃO DE CARATINGA/MG**

BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

CARATINGA

2019

FACULDADES DOCTUM DE CARATINGA

ANTÔNIO LOPES

LUANA FONTES

SABRINA DE SOUZA CAMPOS

**APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO ORÇAMETÁRIO DA ANUALIDADE NA  
CONTABILIDADE PÚBLICA NA REGIÃO DE CARATINGA/MG**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora do Curso de Ciências Contábeis das Faculdades Doctum de Caratinga, como exigência parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, sob a orientação do Prof. Vagner Bravos Valadares

CARATINGA

2019


**TERMO DE APROVAÇÃO**


O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO ORÇAMETÁRIO DA ANUALIDADE NA CONTABILIDADE PÚBLICA NA REGIÃO DE CARATINGA/MG, elaborado pelo(s) aluno(s) ANTÔNIO LOPES, LUANA FONTES e SABRINA DE SOUZA CAMPOS foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceito pelo curso de CIÊNCIAS CONTÁBEIS das FACULDADES DOCTUM DE CARATINGA, como requisito parcial da obtenção do título de

**BACHAREL EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS.**

Caratinga 09/07/2019

  
\_\_\_\_\_  
Wagner Bravos Valadares  
Prof. Orientador

  
\_\_\_\_\_  
Gisely Xavier da Silva  
Prof. Avaliador 1

  
\_\_\_\_\_  
Manoel Richardson Soares Grilli  
Prof. Examinador 2

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por guiar todos os meus passos e me dar forças para seguir em frente;

Ao meu amado pai Antônio, por todas as esperanças dele depositadas em mim, pelo incentivo e até pelas broncas quando necessário;

À minha querida mãe Vera, por todas as suas orações diárias pedindo bênçãos para minha vida, para que eu conseguisse atingir meus objetivos com fé e dedicação;

Às minhas irmãs Cassandra e Cláudia, por estarem sempre me incentivando a conquistar algo para somar em minha vida, me dando total apoio e amor incondicional.

Aos meus sobrinhos Antônio, Davi e Victória por fazerem os meus dias ainda mais felizes. Aos meus cunhados Alexandre e Giovani, que sempre incentivaram e estiveram presentes para que eu pudesse conseguir tudo que almejava.

Antônio

Agradeço a Deus em primeiro lugar, pois sem apoio e a fé que me sustenta, eu não teria conseguido concluir essa caminhada;

Aos meus pais Rosane e Edson, prova de amor incondicional em minha, meu porto seguro nesse mundo, que fizeram de mim a pessoa que sou hoje;

Ao meu irmão Uermerson, que nos meus altos e baixos teve sabedoria necessária para me apoiar do modo que precisei;

A todos os colegas e profissionais da Rede Doctum Caratinga, que fizeram parte da minha história pessoal e acadêmica.

Luana

Agradeço a Deus por toda fé perseverança que nos concedeu nesse período de lutas;

Às minha família por todo auxílio e paciência durante os períodos de estudo e dedicação que necessitamos para concluir essa caminhada;

A todos os colegas de caminhada que me acompanharam no transcurso da faculdade;

A todos os professores da rede Doctum que sempre buscaram oferecer o seu melhor para que eu pudesse evoluir;

A toda a equipe administrativa e de apoio, pelo suporte que me forneceu.

Sabrina

## **DEDICATÓRIA**

Dedicamos nossa vitória a todos aqueles que lutam diariamente para fazer desse país um lugar de prosperidade e progresso.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Pesquisa sobre Caratinga no portal da Transparência/MG.....	32
Figura 2 – Pesquisa sobre Inhapim no portal da transparência/MG.....	32
Figura 3 – Pesquisa sobre Sta Bárbara Leste no portal da transparência/MG.	33
Figura 4 – Função Desempenhada.....	34
Figura 5 – Situação Efetiva ou Comissionada.....	34
Figura 6 – Tempo de desempenho da função atual.....	35
Figura 7 – Tempo de trabalho na prefeitura.....	36
Figura 8 – Tempo de trabalho no serviço público.....	36
Figura 9 – Sobre conhecer os princípios orçamentários.....	37
Figura 10 – Sobre quais princípios orçamentários conhece.....	38

## **LISTA DE SIGLAS**

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPI – Imposto de Produtos Industrializados

IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda

ISS – Imposto Sobre Serviços

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PPA – Plano Plurianual



## RESUMO

O que se aborda neste estudo é a aplicação dos princípios orçamentários na contabilidade pública. Sabe-se que o orçamento público, desde sua elaboração e até sua execução é regulamentado pela legislação brasileira e regido por princípios como a universalidade, publicidade, anualidade, dentre outros.

No entanto, nem todos os orçamentos públicos recebem a devida atenção quanto ao respeito aos princípios orçamentários. Em tais casos, os envolvidos no processo poderão ser enquadrados na lei de responsabilidade fiscal, ficando sujeitos às sanções descritas na lei. Desta forma, a compreensão dos fatores envolvidos nessa questão é de suma importância para que as escriturações contábeis do ente político sejam consideradas adequadamente.

Dito isto, esta pesquisa abordará de maneira objetiva a elaboração do orçamento público com base nos princípios orçamentários descritos na legislação brasileira, bem como sua execução, embasado em legislação, em autores que descreveram o assunto e na coleta de dados em campo de pesquisa.

**Palavras-chave:** orçamento público, princípios orçamentários, contabilidade pública.

## **ABSTRACT**

What is addressed in this study is the application of budget principles in public accounting. It is known that the public budget, from its elaboration and until its execution is regulated by the Brazilian legislation and governed by principles such as universality, publicity, annuity, among others.

However, not all public budgets are given due attention to respect for budget principles. In such cases, those involved in the process may be included in the tax liability law, subject to the sanctions described in the law. In this way, the understanding of the factors involved in this issue is of paramount importance so that the accounting deeds of the political entity are properly considered.

That said, this research will objectively approach the elaboration of the public budget based on the budget principles described in the Brazilian legislation, as well as its execution, based on legislation, on authors who described the subject and on data collection in the field of research.

**Keywords:** public budget, budget principles, public accounting.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
1. ORÇAMENTO PÚBLICO .....	13
1.1 Aspectos Gerais .....	13
1.2 Legislação Pertinente .....	16
2. PRINCÍPIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	20
2.1 Princípios Orçamentários.....	20
2.2 Princípio da Anualidade .....	21
3. ANÁLISE PRESTAÇÃO DE CONTA ORÇAMENTÁRIA DE 03 MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE CARATINGA/MG .....	29
3.1 Municípios abrangidos.....	29
3.1.1 Caratinga.....	29
3.1.2 Inhapim.....	31
3.1.3 Santa Bárbara .....	32
3.2 Levantamento de Dados.....	32
3.3 Entrevista.....	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	42
REFERÊNCIAS .....	43
APÊNDICE.....	46
Apêndice A - Questionário .....	46

## INTRODUÇÃO

A pesquisa aqui descrita se baseia na aplicação do princípio orçamentário da anualidade na contabilidade pública na região de Caratinga/MG. O orçamento público é amparado pela legislação brasileira e tem como objetivo apresentar devidamente descrita a destinação dos recursos para as demandas, seja para políticas públicas ou para manutenção do aparato estatal.

Sua importância se concentra na organização financeira da distribuição dos recursos dos entes políticos para a demanda social, visando manter a máquina em funcionamento e o atendimento oferecido à população. Outro ponto importante inerente ao orçamento público é fazer a distribuição dos recursos de modo que os direitos e garantias fundamentais sejam respeitados com base na dignidade da pessoa humana.

Para a elaboração do orçamento alguns princípios devem ser respeitados como se fossem regras a serem seguidas, sem as quais o orçamento público não recebe o enquadramento legal necessário para sua aprovação.

Com base nos princípios orçamentários, pergunta-se: como se dá a aplicação do princípio orçamentário da anualidade na contabilidade pública no municípios de Caratinga, Inhapim e Santa Bárbara do Leste?

Salienta-se que devido ao fato do orçamento público ser uma rotina constante nas ações da gestão pública, onde diversos departamentos são envolvidos, incluindo a parte da contabilidade pública. Realizar o orçamento público, além de ser uma tarefa obrigatória para a administração do erário público, ainda é algo atrelado a normas e princípios rígidos, aos quais o contador precisa estar atento.

Nisto, esta pesquisa se fundamenta devido à sua importância em analisar o respeito aos princípios orçamentários na região de Caratinga, com vistas a ressaltar a responsabilidade do contador dentro dessa questão.

Como objetivo geral buscou-se analisar a aplicação do princípio orçamentário da anualidade na contabilidade pública na região de Caratinga/MG. Como objetivos específicos estão: analisar os princípios do orçamento público brasileiro; apresentar os princípios orçamentários e sua importância e destacar a importância do princípio da anualidade na construção orçamentária dos municípios da região de Caratinga/MG.

A fim de atender os objetivos deste estudo, buscou-se uma metodologia que desse o suporte necessário para o desenvolvimento da pesquisa e atendimento dos objetivos propostos.

A princípio, se propôs a realizar uma pesquisa de revisão de bibliografia, embasada em livros e artigos de autores que sejam estudiosos do assunto, bem como na legislação pertinente ao tema.

Neste sentido, se realizará uma pesquisa de levantamento de dados, buscando informações nos municípios sobre o princípio da anualidade na elaboração dos orçamentos públicos.

Será realizada uma entrevista com os contadores de cada departamento das prefeituras em questão, sobre o princípio da anualidade e a elaboração do orçamento municipal.

O desenvolvimento do estudo foi feito em três capítulos: o primeiro abordou o orçamento público, os aspectos gerais e a legislação pertinente; o segundo capítulo sobre os princípios do orçamento público, destacando a anualidade e o terceiro capítulo com a análise dos orçamentos públicos da região de Caratinga, descrevendo os municípios abrangidos, o levantamento de dados, a entrevista e a discussão. Por fim, se apresentou as considerações finais e as referências bibliográficas.

## 1. ORÇAMENTO PÚBLICO

### 1.1 Aspectos Gerais

Para que o Estado consiga atender as obrigações previstas em lei sobre o atendimento à população e serviço público, é preciso cada vez mais recursos financeiros. Tais previsões devem constar do orçamento público, por meio de documento contábil e administrativo, considerando o aspecto legal e financeiro, além de se vislumbrar as necessidades sociais.

Souza e Pereira<sup>1</sup> abordam o assunto dizendo:

A literatura que trata da questão orçamentária, sobretudo a que congrega estudos desenvolvidos por autores vinculados às tradições anglo-saxônica e norte americana, destaca a existência de quatro modelos teóricos principais (incremental, julgamento serial, fluxos múltiplos e de equilíbrio pontuado) e a importância de sua aplicação nos estudos e pesquisas acerca dessa temática. Em relação aos fundos, os estudos sobre orçamento público indicam a existência de imprecisão conceitual sobre a gestão orçamentária através desses mecanismos. Essa imprecisão resulta em diversos entendimentos na ordem jurídico-constitucional acerca das várias modalidades desse instrumental, assim como também em inúmeras denominações existentes sobre eles.

Para inclusão no orçamento o Estado deve estabelecer quais as prioridades com base no controle dos gastos públicos de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, para que não ocorra nulidade da despesa estabelecida.

Abreu e Câmara (2015)<sup>2</sup> destacam:

O orçamento público é visto, como instrumento da ação governamental capaz de tornar factíveis, ou não, as ações governamentais, a depender do modo como é formalizado. Tem-se como referência que as decisões na área do orçamento público apresentam uma forte correlação com as ideias centrais dos mandatos e repercutem sobre a administração pública como um todo. Por conseguinte, as questões orçamentárias influenciam as possibilidades e o modo de ação do Estado para além do seu campo específico. Essa centralidade coloca o instrumento como vetor, ou veto, da formulação das políticas públicas. Parte-se da premissa de que o orçamento é um instrumento estruturante da ação governamental, visto que esse instrumento

<sup>1</sup>SOUZA, Salviana de Maria Pastor Santos. PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. Orçamento Público e Políticas Públicas. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo5-pobrezaepoliticaspUBLICAS/orcamentopublicoepoliticaspUBLICAS-demarcandoquestoesteoricaseconceituais.pdf>. Acessado em 16 de março de 2019.

<sup>2</sup>ABREU, Cilair Rodrigues de. CÂMARA, Leonor Moreira. O Orçamento Público Como Instrumento de Ação Governamental. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(1):73-90, jan./fev. 2015. p.74

é um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Isso se deve, respectivamente, pelo seu uso para avaliar a disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas (análise estática) e também pelas possibilidades da gestão orçamentária dentro do contexto político institucional de decisão (análise dinâmica).

Além de se estabelecer as prioridades a serem atendidas, é preciso que se considere o que vem descrito no art.3º da Constituição Federal de 1988 e seus limites constitucionais estritamente representados por valores, objetivos e programas incluídos no texto constitucional, conforme se encontra:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação<sup>3</sup>.

Mesmo com o intuito de atender os objetivos estabelecidos no art. 3º da Constituição Federal de 1988, é preciso salientar que estes recursos são limitados, e também limitada sua aplicação. Por isso, a discriminação dos gastos é limitada, não podendo o administrador público utilizar os recursos conforme sua vontade, pois os gastos devem estar vinculados ao atendimento dos objetivos estatuídos no art.3º.

Maria de Fátima Ribeiro<sup>4</sup> destaca:

O Estado moderno necessita cada vez mais recursos financeiros para atender às necessidades coletivas. Tais despesas integram o orçamento público. O orçamento não é um mero documento contábil e administrativo. Ele deve considerar o interesse da sociedade. Assim sendo, o orçamento deve refletir um plano de ação governamental. Diversas são as diretrizes, tanto constitucionais quanto infraconstitucionais para orientar a realização e execução do orçamento público. A destinação e os valores que serão utilizados para a implementação dos serviços públicos, dependem de decisão política quando da elaboração do orçamento público. Neste contexto há que se falar no desenvolvimento de políticas públicas, antes, porém, a sua inclusão no orçamento. É o Estado que elege quais despesas pretende realizar e suas respectivas prioridades. Há então o controle quanto aos gastos públicos que o Estado deve realizar nos termos da legislação aplicável, sob pena de nulidade da despesa realizada.

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição da República federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acessado em 13 de março de 2019.

<sup>4</sup> RIBEIRO, Maria de Fatima. Efetivação de políticas públicas e a escassez de recursos financeiros. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10522](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10522)>. Acessado em 13 de março de 2019.

Atrelada à questão orçamentária está a distribuição de competências, pois assim se define as fontes de receita da União, entes federados e municípios, e também a repartição de competências destes, onde se prescreve como cada ente político deve fazer sua participação no cumprimento dos direitos fundamentais. O ordenamento jurídico brasileiro descreve as situações e finalidades onde a receita dos entes políticos está comprometida, não podendo o administrador público modificar a utilização desses recursos, sob as penas da lei.

Paulo de Barros Carvalho<sup>5</sup> destaca neste sentido:

A competência tributária, em síntese, é uma das parcelas entre as prerrogativas legiferantes de que são portadoras as pessoas políticas, consubstanciada na possibilidade de legislar para a produção de normas jurídicas sobre tributos.

Maristela Maglioli Sabbag<sup>6</sup> aborda este assunto, dizendo que “da própria estrutura do Estado Federado e, para que tenha condições de plena eficácia, deve ser rígida e exaustiva, objetivando prevenir os conflitos e invasões de uma pessoa política por outra.”

Sérgio Roberto Guedes Reis<sup>7</sup> assevera:

As propostas mais recentes para o endereçamento dessas questões, por sua vez, têm eventualmente obtido sucesso limitado nesse esforço, considerando-se o vigor com que ainda são adotados esquemas de orçamento a partir de uma perspectiva incremental<sup>1</sup>. Por um lado, o predomínio de um paradigma de gestão pública atrelado a concepções e práticas de Estado que, possivelmente, contrastavam consideravelmente com as adotadas anteriormente, em um contexto de seu emprego a partir da crise do Estado de Bem-Estar Social (a Gestão por Resultados) resultou em propostas de aperfeiçoamento do planejamento como o Orçamento por Resultados. Por outro, sem vínculo estrito a um paradigma próprio de gestão – mas a partir de pressupostos distintos e críticos ao gerencialismo – desenvolveu-se o Orçamento Participativo, com respeitável disseminação em âmbito municipal (inclusive para fora do Brasil).

Desta forma, alguns aspectos devem ser considerados, como a legislação referente ao orçamento e suas prerrogativas.

<sup>5</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 14<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. P.211

<sup>6</sup> SABBAG, Maristela Miglioli. **Competência tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 728, jun. 1996, p. 684

<sup>7</sup> REIS, Sérgio Roberto Guedes. **Uma proposta de Aperfeiçoamento do Planejamento Público a partir do Paradigma do Governo Aberto – como superar as lacunas do modelo de orçamento por resultados?** VI Prêmio SOF de Monografias, 2013.



## 1.2 Legislação Pertinente

Quando se pensa na gestão pública brasileira o que se observa é um cenário marcado por reformas administrativas que configuram um panorama de mudanças e reformulação de modelos implementados ao longo do tempo. O Estado e a administração pública no Brasil apresentam uma trajetória histórica marcada por mudanças parciais e graduais<sup>8</sup>.

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa e Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira<sup>9</sup> questionam sobre o histórico do orçamento público no Brasil:

No Brasil, os estudos sobre orçamento público têm privilegiado os aspectos técnicos das escolhas ou decisões e apontam o modelo incremental como o mais difundido. Nesse modelo, o processo de elaboração orçamentária se faz com base no orçamento do ano anterior, a partir de ajustes nos valores que foram alocados nas diferentes fontes. A base do orçamento, portanto, já está dada e a preocupação dos formuladores ou re (formuladores)

A partir da Constituição Federal de 1988, foi concretizada a última reforma orçamentária, trazendo diversas mudanças na organização do planejamento público definindo o sistema de planejamento atualmente utilizado, onde se encontram três instrumentos básicos: o Plano Plurianual de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual. A citada reforma objetivou ampliar o horizonte temporal no que diz respeito às escolhas orçamentárias, aumentando a transparência das decisões do uso do dinheiro público<sup>10</sup>.

Haddad e Mota (2010)<sup>11</sup> destacam:

O orçamento não pode ser compreendido apenas em função do fator financeiro. O orçamento deve estar vinculado às atividades de planejamento. Na realidade, o orçamento é um modo de materializar um planejamento, ou seja, de estabelecer de forma discriminada todas as fontes e aplicações de dinheiro. O orçamento público é um documento que dá autorização para se

<sup>8</sup> NATIVIDADE, Elisângela Abreu. PEREIRA, José Roberto. OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. Gestão Social de Políticas Públicas de Geração de Trabalho e Renda: Uma Reflexão por Meio das Ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária. APGS, Viçosa, v.3, n.1, pp. 1-22, jan./mar. 2011.

<sup>9</sup> SOUSA, Maria Pastor Santos. PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. **Orçamento Público e Políticas Públicas: desmascarando Questões Teóricas e Conceituais**. VI Jornada internacional de Políticas Públicas. Agosto de 2013.

<sup>10</sup> AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Imprevisão na Estimativa Orçamentária dos Municípios Brasileiros. VII Prêmio SOF de Monografias 2014.

<sup>11</sup> HADDAD, Rosaura Conceição. MOTA, Francisco Glauber Mota. Contabilidade Pública. CAPES, Brasília, 2010. p.16.

receber e para se gastar recursos financeiros. Diferencia-se daquela relação doméstica de valores em razão de estar fundamentado legalmente. Como trata de recursos financeiros públicos, é necessário que a aplicação desses recursos esteja prevista em lei.

A Constituição de 1988<sup>12</sup> assevera que a aplicação desses recursos é realizada de acordo com o pacto federativo, ou federalismo fiscal, descrito na Constituição e 1988 nos artigos 145 a 162, onde se encontram, além de outras determinações, questões relacionadas à competência tributária de cada um dos componentes da federação, bem como quais encargos e serviços públicos são de responsabilidade da União ou entes federativos.

Há uma necessidade de que todos os Orçamentos (incluindo os dos governos locais/prefeituras) “falem a mesma linguagem”, isto é, sejam preparados de acordo com os mesmos sistemas contábeis, obedeçam aos mesmos princípios e conceitos orçamentários, pratiquem mecanismos similares de acompanhamento e controle e disponham de sistemas de avaliação de resultados comuns. Sendo aceitáveis (à semelhança do que ocorre, por exemplo, nos EUA) algumas distinções específicas internas a cada Estado, é fundamental que a uniformidade exista<sup>13</sup>.

Segundo Celso Vedana<sup>14</sup>, um país com a extensão territorial do Brasil necessita que haja o máximo de descentralização, para que encargos e recursos financeiros, a exemplo das atribuições possam ser distribuídos do poder do âmbito central para a periferia. Contudo, na realidade, o que aconteceu foi uma maior concentração dos recursos na esfera federal. Tirando o foco do IPI e do IR, sua atenção ficou voltada para contribuições como o COFINS, CPMF, dentre outros.

As pressões internacionais para mudanças no orçamento ocorrem em razão da dimensão excessiva que o setor público atingiu em muitos países, sobretudo após a segunda guerra mundial, com a adoção do welfare state ou estado social, onde o Estado passou a prover aos cidadãos boa parte dos sistemas de ensino, saúde e assistência, causando necessidade de aumento na carga tributária e no nível de endividamento. Como consequência, começaram a surgir pressões para a implantação de mecanismos de controle e transparência dos gastos, além de melhoria na gestão dos recursos<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acessado em 22 de março de 2019.

<sup>13</sup> ALMEIDA, Antônio Júlio. NEROSKY, Luiz Carlos. Diagnóstico do Processo Orçamentário Federal e Propostas de Medidas de Reforma. VI Prêmio SOF de Monografias 2013

<sup>14</sup> VEDANA, Celso. Federalismo: Autonomia Tributária Formal dos Municípios. Florianópolis: Habitus, 2002.

<sup>15</sup> AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Imprevisão na Estimativa Orçamentária dos Municípios Brasileiros. VII Prêmio SOF de Monografias 2014.

Para Flávio Estévez Calife<sup>16</sup>, a descentralização deve ser utilizada como mecanismo de redução de déficits do governo federal, promovendo a redução gastos do setor público. No entanto, o que se percebe é que a União vem aumentando ou criando tributos, como as contribuições sociais, por exemplo, já que neste caso não é obrigada a dividir com os entes federativos. Enquanto dos estados tem como fontes de recursos financeiros principais o ICMS e o IPVA, os municípios baseiam sua arrecadação no IPTU e ISS. Ao Distrito Federal competem os recursos destinados a estados e municípios.

A legislação que regulamenta o orçamento público brasileiro, em um primeiro momento, é a Constituição Federal, dando suporte à União, estados, distrito Federal e os municípios, dando orientação às constituições estaduais, leis orgânicas municipais, e Lei Federal 4.320 de 1964 e à Lei Complementar 101 de 2000, conhecida como lei de responsabilidade fiscal.

De acordo com o texto da Constituição Federal de 1988, no Capítulo II, Seção II, em seus artigos 165 a 169 as determinações sobre o processo orçamentário brasileiro. Em seu art. 166<sup>17</sup>, encontra-se:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Desta forma, percebe-se que o artigo anteriormente descrito declara que o trabalho orçamentário não é feito somente pelo executivo, mas precisa também da apreciação do legislativo, para que possa ser considerado legítimo e legal.

Em consonância com o texto constitucional encontra-se a lei 4.320 de 1964, indispensável ao processo orçamentário brasileiro. Em seus artigos 1º e 2º estão descritas as normas gerais para elaboração, controle e acompanhamento orçamentário tanto da União, quanto dos estados, Distrito Federal e municípios.

---

<sup>16</sup> CALIFE, Flávio Estévez. O financiamento para o desenvolvimento local: Agenda e formulação de políticas. São Paulo: Integração, 2005.

<sup>17</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acessado em 22 de março de 2019.

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.<sup>18</sup>

Percebe-se que os quesitos relativos ao orçamento público, de acordo com o supracitado, estão atrelados à Constituição Federal e aos princípios do orçamento.

No que tange à Lei Complementar 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, é possível encontrar as diretrizes relativas às finanças públicas, conforme descrito:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios<sup>19</sup>.

Isto posto, ressalta-se que para a gestão fiscal e orçamentária é indispensável um tratamento inteligente daquilo que se entende por “coisa pública”, cumprindo dispositivos legais e respeitando limites e metas.

<sup>18</sup> BRASIL. Lei 4.320/64. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm). Acessado em 21 de março de 2019.

<sup>19</sup> BRASIL. Lei Complementar 101/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acessado em 25 de março de 2019.

## 2. PRINCÍPIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

### 2.1 Princípios Orçamentários

Para a elaboração do orçamento alguns princípios devem ser respeitados como se fossem regras a serem seguidas, sem as quais o orçamento público não recebe o enquadramento legal necessário para sua aprovação.

Daniel Santos de Matos et al<sup>20</sup> asseveram:

O ciclo orçamentário não se destina somente a um exercício financeiro, que obedece a previsão e execução da receita e fixação e cumprimento da despesa do ano corrente. O processo orçamentário se inicia quando ocorre a abertura das agendas políticas, a cargo das eleições para o comando do Poder Executivo e dos assentos nas cadeiras do Poder Legislativo e termina no ano seguinte a execução de cada Lei Orçamentária Anual, quando da auditoria externa, onde no setor público é desempenhado pelo Tribunal de Contas da União, sendo o órgão que ampara o Congresso Nacional, no objetivo de fiscalizar os gastos ocorridos no patrimônio público.

João Angélico<sup>21</sup> aborda a questão da existência dos princípios da seguinte maneira:

Divergem os escritores na fixação dos princípios e, em consequência, torna-se extensa a relação que apresentam. Entre os princípios mais salientados pelos tratadistas destacam-se os seguintes: anualidade, autorização prévia, clareza, especificação, exatidão, exclusividade, natureza contábil, não afetação de receitas, orçamento bruto, periodicidade, precedência da despesa sobre a receita, publicidade, sinceridade, unidade de caixa, unidade orçamentária e universalidade. Dos inúmeros princípios expostos sobressaem-se alguns que já se confirmaram na doutrina pela constância com que são defendidos pela maioria dos financistas: anualidade, especificação, exclusividade, unidade e universalidade.

Mesmo diante de diversos princípios existentes, serão abordados somente aqueles que são considerados mais usualmente citados na elaboração de orçamentos públicos.

O princípio da anualidade trata da periodicidade, das previsões de despesa e receita ao período limitado de tempo, que é o relacionado ao ano fiscal. Ainda sobre

<sup>20</sup> MATOS, Daniel Santos de. CARVALHO, Hamilton Andrade de. MORAES, Luciana da Silva. A CONTABILIDADE PÚBLICA NO BRASIL: Uma abordagem histórica da evolução do orçamento público. Disponível em: [https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo\\_cientifico\\_daniel.pdf](https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_cientifico_daniel.pdf). Acessado em 22 de abril de 2019.

<sup>21</sup> ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública. 8ª edição. Editora Atlas, São Paulo, 2011. p.39.

este princípio, ele é de origem inglesa, mas constitui um dos pontos basilares do orçamento público brasileiro.

Ainda de acordo com João Angélico<sup>22</sup>, sobre o princípio da anualidade, pode-se dizer:

O cumprimento deste princípio interessa tanto ao poder legislativo como ao próprio poder executivo. Este tem a possibilidade de, anualmente, reajustar os custos dos serviços públicos, com base em valores novos consequentes da oscilação de preços. Por outro lado, o poder legislativo prevê, periodicamente, o custo do programa governamental e autoriza a cobrança de tributos, na medida necessária à boa execução do plano. O princípio amplia a ação fiscalizadora do órgão de representação e propicia ao Governo a possibilidade de reformular seu programa de atividades com os preços reajustados à nova realidade econômico-financeira. Entretanto, tais vantagens beneficiam apenas serviços públicos existentes e os investimentos a curto prazo. Atualmente, as novas responsabilidades assumidas pelo Estado, atuando na área comercial e industrial, levam o governo a elaborar programas de investimento a longo prazo, mas a execução de tais planos, a longo prazo, não pode ficar na dependência de aprovações anuais.

Por isso, a importância de uma plurianualidade para investimentos que demandem mais de 12 meses para sua execução, pois assim, a inclusão de utilização de recursos será mais adequada e realista.

## 2.2 Princípio da Anualidade

O orçamento público é um instrumento da administração pública que deve ser baseado no que está disposto na Lei 4.320/64, que trata das normas gerais do Direito financeiro, tanto para União, entes federativos e municípios, com vistas às previsões de receitas e despesas para o período orçado.

De acordo com referido dispositivo legal, em seu art. 2º:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

- I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
- II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas;
- III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

---

<sup>22</sup> Idem. p.39.

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos das despesas;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços<sup>23</sup>.

Caso o gestor público não obedeça as determinações da lei, poderá incorrer em crime de responsabilidade, conforme o previsto no art. 85 da Constituição Federal de 1988:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento<sup>24</sup>.

Quando se fala em diretrizes orçamentárias é preciso compreender que tanto as metas quanto as prioridades da administração pública servirão para orientar as despesas para o ano subsequente em termos de finanças, e também servirá para orientar quais as alterações necessárias para a legislação tributária.

Já o parágrafo 5º do mesmo artigo destaca a determinação da lei orçamentária anual, conforme se encontra:

Art. 165

(...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

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;

<sup>23</sup> BRASIL. Lei 4.320/64. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm). Acessado em 21 de abril de 2019.

<sup>24</sup> BRASIL. Constituição da República federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acessado em 31 de maio de 2019.

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<sup>25</sup>.

O objetivo de se criar um planejamento orçamentário anual, a exemplo do Plano Plurianual é manter em funcionamento os serviços já instaurados pelo Governo, disponibilizando renovação de materiais e infraestrutura, além de oferecer condições de aprimoramento de seus serviços.

João Angélico<sup>26</sup> destaca que:

Os órgãos do planejamento governamental estão atentos às oscilações dos índices reveladores da expansão demográfica, da evolução econômica e outros, a fim de conhecerem, com a necessária antecedência, quais os setores que exigirão ampliação. E para atender às ampliações dos serviços públicos, serão necessários mais imóveis, mais instalações, aparelhamentos, equipamentos, materiais e mais pessoal. Tudo isso resultará em maiores dispêndios e, conseqüentemente, mais recursos financeiros serão reclamados. Os órgãos de planejamento elaboram esses estudos, definem os novos investimentos, estabelecem seus graus de prioridade: fazem os projetos, orçam os custos, traçam os cronogramas físicos e financeiros e preveem as épocas de início de cada programa.

Ressalta-se que os orçamentos previstos no art. 165 da Constituição Federal de 1988, em conjunto com o plano plurianual deverão reduzir desigualdades inter-regionais, observando as necessidades da população da região onde o orçamento é realizado, com base também no art. 170 da Carta Magna Brasileira<sup>27</sup>, que propõe a redução das desigualdades regionais.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;

<sup>25</sup> BRASIL. Constituição da República federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acessado em 13 de julho de 2016.

<sup>26</sup> ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública. 8ª edição. Editora Atlas, São Paulo, 2011. p.21-22.

<sup>27</sup> BRASIL. Constituição da República federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acessado em 31 de maio de 2019.



IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Os parâmetros não são estabelecidos somente pela Constituição Federal, mas também os parâmetros estatuidos pelas Constituições estaduais e as leis orgânicas municipais, cada um na sua esfera.

O orçamento público, realizado com base na anualidade, deverá conter as políticas públicas instituídas pelo gestor público, com o intuito de atender às demandas regionais com base na legislação. Analisando a lei 4.320/64<sup>28</sup>, que estatui a Lei de orçamento, esta determina, em seus artigos 2º e 3º:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

- I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
- II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas;
- III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
- IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

- I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- II - Quadros demonstrativos da despesa;
- III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

Pelo que se percebe nos artigos da referida lei, o orçamento necessita conter despesa e receita bem discriminadas, onde se poderá evidenciar a política econômica e financeira do ente público, ressaltando o trabalho realizado no âmbito das políticas

<sup>28</sup> BRASIL. Lei 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm). Acessado em 31 de maio de 2019.

públicas, e organizado de forma a respeitar os princípios de unidade, universalidade e anuidade em sua execução.

Pode-se dizer que o orçamento é o instrumento principal para a realização de políticas públicas. O Estado, entes federativos e municípios deverão arrecadar os recursos para então fazer a distribuição destes por meio de prestação de serviços públicos e realização de obras de infraestrutura.

Vanessa Roda Pavani<sup>29</sup> explica essa distribuição, dizendo:

A Carta Magna somente delimitou a competência tributária, sem, apesar disso, criar tributos. Nesta demarcação há parâmetros para que o legislador infraconstitucional obedeça e construa os critérios das normas jurídicas. E, conforme sua abrangência pode ser privativa, comum, residual e extraordinária, em resumo:

- a) competência privativa: somente o ente político indicado pela CF que terá a competência tributária para editar leis que instituem abstrativamente os respectivos impostos. Com a devida observação, entretanto, na disposição do artigo 148, o qual também, inclui a instituição de empréstimos compulsórios;
- b) competência comum: a competência tributária é repartida entre os entes políticos, desde que configure uma atuação estatal seja com relação as taxas ou as contribuições de melhoria;
- c) competência residual: à União foi conferida a liberdade para editar leis criando abstrativamente outros impostos, com a ressalva de que não possuam a mesma base de cálculo e o mesmo fato gerador de impostos já previstos, ou mesmo, que não sejam cumulativos. E, ainda, há disponibilidade para que a União estabeleça contribuições sociais atinentes a manter e expandir a seguridade social;
- d) competência extraordinária: atribui à União a competência de instituir impostos na iminência ou no caso de guerra externa, abrangidos ou não na sua competência.

O objetivo da distribuição destes recursos é cumprir o que está descrito na Constituição Federal como obrigação dos entes políticos e dever do cidadão, que é a manutenção e conservação dos direitos e garantias fundamentais.

As previsões de despesas e receitas para atendimento das políticas públicas devem ser realizadas com base na anualidade, pelo poder executivo, e aprovação do poder legislativo. O orçamento público, conforme Constituição Federal, é um instrumento que o governo possui para promover o desenvolvimento econômico, social e político da sociedade.

João Angélico<sup>30</sup> aborda a questão da previsão de receita anual dizendo:

O cálculo de receita a ser arrecadada no exercício seguinte consiste um trabalho relevante e de responsabilidade, pois a receita orçamentária representa uma importante fonte de recursos para a realização dos

<sup>29</sup> PAVANI, Vanessa Roda. A competência tributária do sistema tributário nacional. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9494](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9494)>. Acessado em 31 de maio de 2019.

<sup>30</sup> ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública. 8ª edição. Editora Atlas, São Paulo, 2011. p.19.

programas de trabalho – atividades e projetos - traçados pelo chefe do poder executivo. A tarefa não é fácil. Os procedimentos adotados na estimação da receita evoluíram, mas ainda não existem normas concretas e definitivas que conduzam a uma avaliação exata da receita. O método de tomar de posse por base a receita arrecada no penúltimo exercício já foi há muito abandonado. Outro procedimento adotado durante algum tempo foi o de tomar como base a média das arrecadações dos últimos três anos. Outros métodos menos técnicos já foram esquecidos.

Como instrumentos para construção do orçamento encontram-se o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), onde devem estar em harmonia para a elaboração e execução do orçamento público.

O orçamento é o documento onde se encontram explicitadas as políticas públicas da União, estados, Distrito Federal e municípios para um dado momento. De forma conjunta, executivo e legislativo devem participar da elaboração do orçamento, tanto do PPA, LDO e da LOA.

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa e Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira<sup>31</sup> sintetizam dizendo:

No processo constituinte, que deu forma à Carta Magna de 1988, movimentos com esse cariz reformista tiveram hegemonia e foram capazes de provocar alterações na forma de organização do padrão de intervenção do Estado brasileiro que repercutiram, a partir da década de 1990, na elevação de vários indicadores sociais. A repercussão dessas alterações, embora não suficientes para imprimir mudanças de caráter estrutural, são atestadas, durante o governo Lula (2003-2010), pela elevação do assalariamento com carteira assinada e pelos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família que possibilitou a ampliação dos níveis de consumo. Nesse contexto histórico se situam os avanços evidenciados também nas normativas que incidem na regulação do processo de elaboração do orçamento. Este passa a ser norteado por leis específicas que buscam assegurar articulação mais profunda entre as finanças públicas e as ações governamentais previstas e planejadas. Esse movimento tem suporte em três legislações básicas: Plano Plurianual – PPA; Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei do Orçamento Anual – LOA. São leis que guardam relação entre si, pois possuem nexos que promovem uma ideia de articulação e encerram os principais elementos definidores e reguladores da atividade orçamentária federal.

Mas diante da escassez de recursos e da quantidade de demandas apresentadas pela sociedade, o gestor público deverá eleger prioridades a serem atendidas e quais critérios serão utilizados para tal. Essa definição se dará em

<sup>31</sup> SOUSA, Maria Pastor Santos. PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. **Orçamento Público e Políticas Públicas: desmascarando Questões Teóricas e Conceituais**. VI Jornada internacional de Políticas Públicas. Agosto de 2013.

planejamentos anuais, pois com o passar do ano, as necessidades sociais podem mudar e a arrecadação também. As políticas públicas serão estabelecidas dentro destes parâmetros de anualidade, pautadas na legislação pertinente, cumprindo os objetivos propostos na Constituição Federal.

Por isso, acredita-se abordar as diretrizes que guiam o planejamento orçamentário, como o PPA, LDO e LOA.

A questão da anualidade orçamentária está consagrada no ordenamento jurídico brasileiro, conforme consta na Constituição Federal de 1988. Para nortear a elaboração do orçamento público, além da Carta Magna, ainda encontra-se a lei 4.320/64, que juntos darão suporte ao chefe do executivo para elaboração dos orçamentos anuais.

Ronaldo Coutinho Garcia<sup>32</sup> destaca:

Os constituintes buscaram criar um instrumento que explicitasse as intenções de gasto do governo, desse coerência às ações ao longo do tempo e organizasse consistentemente as intervenções parlamentares nos orçamentos. É também evidente a preocupação em criarem-se condições para o exercício regular da avaliação e do controle das despesas públicas. O Artigo 74, incisos I e II, da CF/88 determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Exige, ademais, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Tal processo culminaria com o Congresso Nacional exercendo sua competência exclusiva de, a cada ano, julgar as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

Encontra-se também o decreto 4.536 de 1922 que define o exercício financeiro no período de 1º de janeiro a 30 de abril do ano seguinte, para que sejam realizadas receitas e despesas que não foram consideradas dentro do ano financeiro.

É bom destacar que não há contradição entre o princípio da anualidade e o PPA. A anualidade é embasada no princípio constitucional, que por si só não é absoluto, mas que visa propor meios para uma organização orçamentária de modo que as necessidades básicas da população sejam atendidas.

<sup>32</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: O Que Não é e o Que Pode Ser. Artigos Especiais IPEA. Disponível em: [http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_20\\_artigoespecial.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigoespecial.pdf). Acessado em 31 de maio de 2019.

A anualidade prevê uma autorização dos gastos para aquele ano orçado. No entanto, o que se discute atualmente com relação à expiração da dotação autorizada com o fim do exercício financeiro, pois é preciso a execução do orçamento previsto para aquele ano para que se possa cuidar da dotação futura, sem que haja prejuízo.

Ronaldo Coutinho Garcia<sup>33</sup> segue dizendo:

Conceber o plano por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento (função, órgãos da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar). Explicar problemas, chegar às suas causas e conceber ações eficazes (projetos, atividades e ações normativas), definindo com rigor seus produtos – um por ação –, suas metas, seus custos e seus prazos é criar possibilidades para dar partida na adoção do planejamento estratégico público. Isto é algo sabidamente necessário, mas que só se faz com os instrumentos apropriados.

O PPA é, portanto, um instrumento onde ficam definidos os objetivos a serem concretizados por meio dos investimentos descritos no plano. Ele define as prioridades do governo para quatro anos, se iniciando no segundo ano do governo vigente e vai se estender até o primeiro ano do governo seguinte. É um plano de médio prazo, e se baseia em investimentos realizados ano a ano, durante o período vigente. O gestor público tem que encaminhar o PPA para o poder legislativo fazer análise até dia 30 de setembro do primeiro ano de mandato.

---

<sup>33</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: O Que Não é e o Que Pode Ser. Artigos Especiais IPEA. Disponível [http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/pps\\_20\\_artigoespecial.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/pps_20_artigoespecial.pdf). Acessado em 16 de maio de 2019.

### **3. ANÁLISE PRESTAÇÃO DE CONTA ORÇAMENTÁRIA DE 03 MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE CARATINGA/MG**

A fim de atender os objetivos deste estudo, buscou-se uma metodologia que desse o suporte necessário para o desenvolvimento da pesquisa e atendimento dos objetivos propostos.

O estudo aqui descrito abrange diferentes frentes de pesquisa: bibliográfica, qualitativa, quantitativa de cunho explicativo. Marconi e Lakatos (2011) definem pesquisa como procurar respostas para questões que já foram propostas por meio da utilização de métodos científicos.

Segundo Gil (2010), são características da pesquisa qualitativa: objetivação dos fatos, ações hierarquizadas, compreensão, explicação e precisão do global e local, respeito à interação dos objetivos propostos, orientação de fundo teórico, coleta de dados empíricos, busca por informações fidedignas.

Por sua vez, a pesquisa quantitativa é abordada por Vergara (2016) como um método que se dedica ao estudo de dados estatísticos, com o objetivo de gerar informações precisas, confiáveis e verídicas com base em análise estatística. A utilização de pesquisa quantitativa oferece precisão nos resultados a fim de se evitar erros de análise e interpretação de dados.

Neste sentido, se realizou uma pesquisa de levantamento de dados, buscando informações nos municípios sobre o princípio da anualidade na elaboração dos orçamentos públicos.

Foi realizada uma entrevista com os contadores de cada departamento das prefeituras em questão, sobre o princípio da anualidade e a elaboração do orçamento municipal.

#### **3.1 Municípios abrangidos**

Para realização da coleta de dados no portal da transparência foram selecionados três municípios: Caratinga, Inhapim e Santa Bárbara. Acredita-se importante realizar a descrição de cada um dos municípios.

##### **3.1.1 Caratinga**

No Brasil, as características de formação das cidades que conhecemos hoje começaram a aparecer somente no século XIX. É nesta mesma época que se dá à instalação das primeiras ferrovias, dos telégrafos e das campanhas de navegação que repercutiram muito no processo de urbanização do país.

Mas apenas na década de 70, que Caratinga, assim como inúmeros outros municípios, começa a receber incentivos para o seu desenvolvimento urbano. A ideia do governo vigente era incrementar o desenvolvimento de algumas cidades com intuito de tornarem-se referência regional e desta forma absorverem mão-de-obra proveniente das altas taxas de migração.

Neste período, os incentivos para a área rural estavam quase interrompidos, em resposta, houve um *boom* no êxodo rural, com destino as grandes cidades. O inchaço populacional nas metrópoles brasileiras, provocaram – e ainda provocam – consequências desastrosas no cenário urbano: subempregos, violência, moradias inadequadas, doenças, dentre outros. Equipando algumas cidades, como Caratinga, por exemplo, estas serviriam de “dique” e absorveriam boa parte desta população em trânsito e com esperança de uma vida melhor.

A partir desta década, observa-se um ritmo mais acelerado de crescimento urbano em Caratinga. Este fenômeno pode ser observado e comparado; onde pode-se ver a tendência de adensamento e verticalização no centro da cidade, assim como o aumento da área urbana.

Sena (2006) destaca:

A cidade de Caratinga, como vimos, localiza-se predominantemente, em um relevo marcado pela presença de colinas convexas, onde as declividades acentuadas ocupam grande porção do território. Nas partes menos acidentadas, notadamente na planície fluvial do rio Caratinga e nos terraços menos acidentados, parte considerável do tecido urbano se instalou e daí se expandiu. Nas figuras a seguir temos um retrato desta situação, mostrando as dificuldades para a expansão urbana, exigindo que a mesma fosse feita com grande racionalidade, o que evidentemente não acontece

Nas últimas duas décadas, além da significativa contribuição da produção cafeeira para a economia local, ainda conta-se com a expansão dos cursos de graduação na cidade, onde são atraídos estudantes de outros municípios e até de outros estados, que vem se especializar em uma das muitas áreas disponíveis.

Atualmente o município de Caratinga está inserido na região VIII denominada Rio Doce e na microrregião homogênea da Mata de Caratinga, na porção leste mineira.

O município de Caratinga é cortado pela rodovia BR-116 (Rio-Bahia) no sentido Norte-Sul, por rodovias estaduais: Caratinga - Bom Jesus do Galho, Caratinga – Entre Folhas – Vargem Alegre, a rodovia federal Caratinga – Ipanema (parcialmente asfaltada) e estradas vicinais municipais, que oferecem condições de trânsito para todas as vilas e povoados do município.

Com a emancipação de vários distritos, a área do município que até 1992 era de 2204Km<sup>2</sup> passou para 1655Km<sup>2</sup> e mais recentemente, em 01-01-1997, para 1258,69Km<sup>2</sup> com a emancipação de mais de 3 distritos.

Atualmente o município está dividido em 11 distritos: Cordeiro de Minas; Dom Modesto; Dom Lara; Santa Efigênia de Caratinga; São Cândido; Santa Luzia de Caratinga; Santo Antônio do Manhuaçu; Patrocínio de Caratinga; Sapucaia; São João do Jacutinga;

### 3.1.2 Inhapim

Inhapim é um município da região de Caratinga/MG, e de acordo com o censo de 2018 possuía aproximadamente 24.204 habitantes. Sua história se iniciou no ano de 1811 devido ao movimento de viajantes e de transporte de cargas, sendo via de acesso para o degredo de Cuieté. O fundador de Caratinga, João Caetano mencionou em seus registros que descendo o rio Caratinga encontrou uma desembocadura de um córrego, nomeado por ele de São Silvestre.

No ano de 1865 se deu a fundação do município, quando no período da guerra do Paraguai, Joaquim José Ribeiro chegou à região de Inhapim e percebeu a fertilidade da terra, desenvolvendo ali o plantio de café. Com o sucesso do plantio, um amigo de Joaquim José Ribeiro, José Ribeiro Veloso também decidiu por ficar na região.

Em 1880 Inhapim já apresentava um núcleo crescente de população. O povoado teve seu surgimento em 1882, com a compra conjunta pela população de determinada gleba de terra que foi somada à doação de mais 2 hectares de terra por parte de Francisco da Silva e Teobaldo José de Melo. Em 1885 o povoado de São



Sebastião de Inhapim já contava com 14 casas, 01 capela, 01 farmácia e 01 oficina de funilaria.

A elevação do povoado a distrito se deu em 21 de dezembro de 1890. No mesmo ano foi instalado o cartório de paz. Nas décadas de 1940 e 1950 registrou um crescimento considerável devido à sua localização às margens da BR 116 (Rio-Bahia). No ano de 1998 o município perdeu dois distritos que foram emancipados, são Sebastião do Anta e São Domingos das Dores.

### 3.1.3 Santa Bárbara

O município de Santa Bárbara do Leste é localizado na região de Caratinga/MG às margens da BR 116. De acordo com dados do IBGE (2015) sua população é de 7.682 habitantes. Seu nome é uma homenagem à padroeira local.

A história do município inicia-se no ano de 1890 com os investimentos realizados por dois grandes fazendeiros, Luciano Corrêa de Faria e Vicente Gomes, que realizam a doação de um terreno para Henrique Viana Guedes e Joaquim José de Ferreira Campos para que no local fosse construída uma capela onde hoje é o município de Santa Bárbara. A conclusão da construção da capela se deu dois anos depois.

Posteriormente o povoado passou a pertencer ao distrito de São Sebastião do Sacramento, pertencente ao município de Manhuaçu. Contudo, no ano de 1940 o povoado de Santa Bárbara foi transferido para Caratinga e elevado ao status de distrito.

Já em 02 de abril de 1992, por meio da lei 10.704 o distrito foi desmembrado de Caratinga. A emancipação foi votada em 27 de abril de 1992 e o distrito tornou-se o município de Santa Bárbara do leste.

## 3.2 Levantamento de Dados

Os dados foram pesquisados no portal da transparência do estado de Minas Gerais. Contudo, o município de Caratinga não aderiu ao programa de transparência dos municípios mineiros, conforme figura 01:

Figura 01 – Pesquisa sobre Caratinga no portal da Transparência/MG



Fonte: Portal da Transparência/MG

Foi realizada uma pesquisa no site da Prefeitura Municipal de Caratinga, a fim de conseguir o levantamento de dados sobre a anualidade no orçamento público do município de Caratinga. Foram encontrados dados relativos à prestação de contas do executivo para o ano de 2016 e 2017, bem como a previsão orçamentária para o ano de 2020.

Com relação ao município de Inhapim, foi a mesma realidade de Caratinga, pois não houve adesão de Inhapim ao portal da transparência do estado de Minas Gerais, conforme figura 02:

Figura 2 – Pesquisa sobre Inhapim no portal da transparência/MG



Fonte: Portal da Transparência/MG

Ao se pesquisar no site do município de Inhapim, foi encontrado o portal da transparência com as contas do executivo. Contudo, a prestação de contas encontrada foi referente aos anos de 2016 e 2017, não havendo dotação orçamentária para o ano de 2020.

Relativo ao município de Santa Bárbara do Leste, também não houve adesão ao portal da transparência do estado de Minas Gerais, conforme demonstrado na figura 03:

Figura 3 – Pesquisa sobre Sta Bárbara do Leste no portal da transparência/MG



Fonte: Portal da Transparência/MG

Em pesquisa no site da Prefeitura de Santa Bárbara do Leste, verificou-se que há prestação de contas, mas com limitação de fornecimento de informações, pois não há relatórios de receitas e despesas por ano, somente alguns relatórios bimestrais dos anos de 2017 e 2018 e de restos a pagar.

Com base no que foi encontrado nas pesquisas realizadas nos portais da transparência dos três municípios, percebeu-se que não há uma regularidade na divulgação das informações à população. Passou-se, portanto, à próxima fase da pesquisa.

### 3.3 Entrevista

Após a pesquisa nos portais da transparência dos municípios de Caratinga, Inhapim e Santa Bárbara do Leste, passou-se à aplicação de um questionário composto de 10 perguntas, sendo 04 fechadas e 06 abertas, a 10 profissionais de contabilidade que exercem sua função dentro das prefeituras dos 03 municípios pesquisados.

A primeira questão foi sobre a função desempenhada dentro da prefeitura. As respostas estão descritas na figura 04:

Figura 4 – Função Desempenhada



Fonte: elaborado pelos autores

De acordo com o descrito na questão de número 01, encontrou-se 20% dos profissionais exercendo na prefeitura a função de auditor fiscal e 80% atuando como contador. Passou-se à segunda questão, que abordou o tipo de situação dos profissionais, se era de caráter efetivo ou comissionado. Na figura 05 estão descritas as respostas:

Figura 5 – Situação Efetiva ou Comissionada

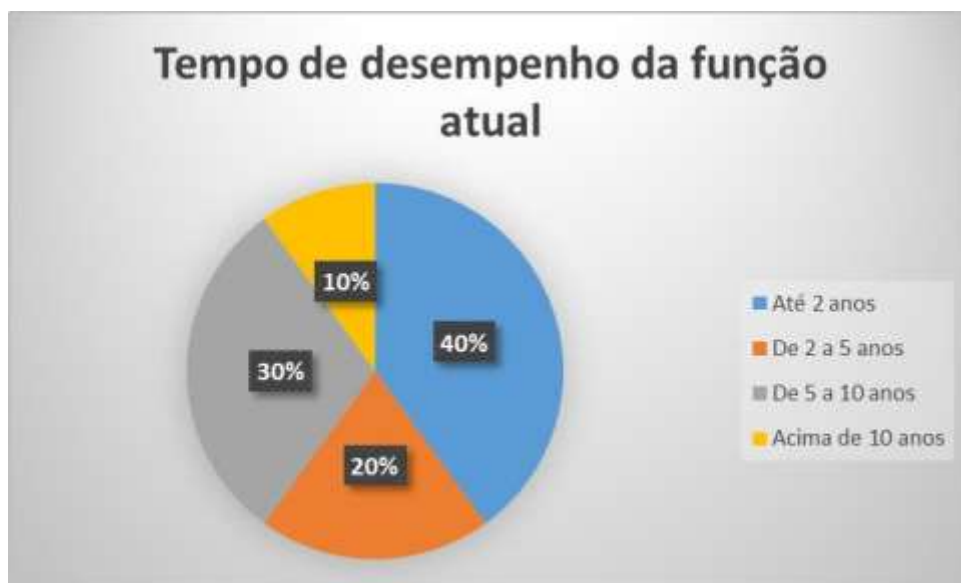


Fonte: elaborado pelos autores

Os entrevistados responderam à questão 02, onde foi encontrada uma realidade de que 40% dos entrevistados são efetivos em suas funções, enquanto 60% exercem função comissionada.

Sobre a questão 03, os entrevistados responderam sobre a quantidade de tempo que exerce a função em que atua no período da entrevista. As opções de resposta eram: Até 2 anos; De 2 a 5 anos; De 6 a 10 anos; Mais de 10 anos. Na figura 06 estão descritas as respostas dos entrevistados:

Figura 6 – Tempo de desempenho da função atual



Fonte: elaborado pelos autores

Foram encontrados dados referentes à pergunta 03, conforme descrito pelos entrevistados: 10% possui mais de 10 anos na função, 20% possui de 2 a 5 anos, 30% exerce a função de 5 a 10 anos e a maioria, 40% possui até dois anos de exercício na função atual.

Na questão seguinte, os entrevistados responderam sobre o período em que trabalha na prefeitura. Os resultados estão na figura 07:

Figura 7 – Tempo de trabalho na prefeitura



Fonte: elaborado pelos autores

Com relação à pergunta 04, as respostas foram as mesmas da questão 03. Sobre o tempo em que atuam no serviço público, encontrou-se um percentual distinto com relação às questões 03 e 04. Na figura 08 estão descritas as respostas:

Figura 8 – Tempo de trabalho na prefeitura



Fonte: elaborado pelos autores

Com base no exposto, se pode afirmar que 30% dos entrevistados já exercia função pública anteriormente ao trabalho na prefeitura, pois na questão onde responderam pelo período na prefeitura, apenas 10% afirmou atuar acima de 10 anos na instituição, e nesta questão, 40% disse estar no serviço público há mais de 10 anos.

Na questão 06, os entrevistados responderam sobre conhecer os princípios do orçamento público. As respostas estão descritas na figura 09:

Figura 9 – Sobre conhecer os princípios orçamentários



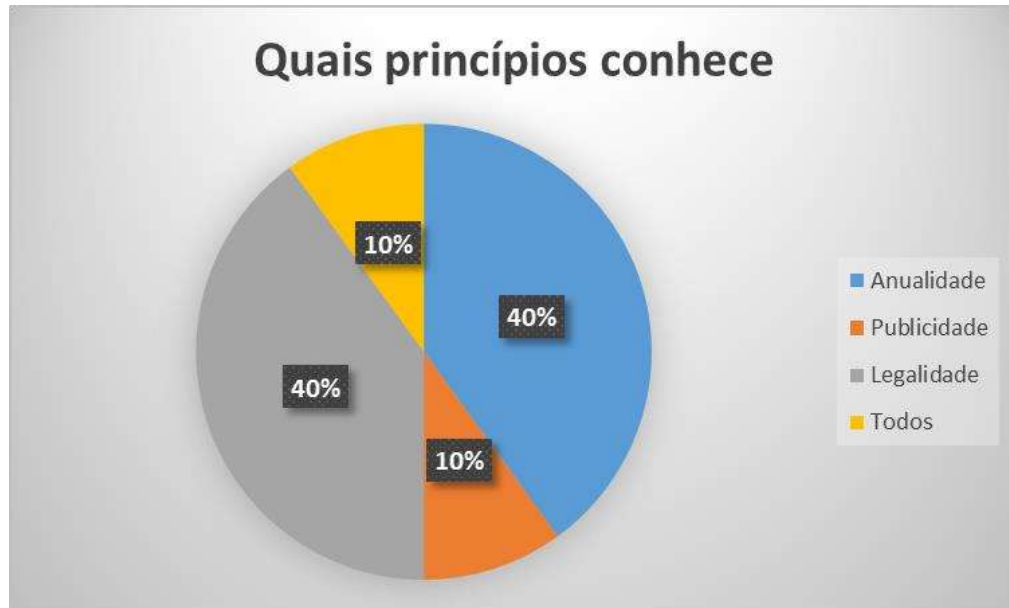
Fonte: elaborado pelos autores

Cerca de 50% dos entrevistados afirmou conhecer os princípios orçamentários, enquanto 20% afirmou não conhecer e 30% disse que conhece parcialmente.

Na questão 07, se consideram os princípios importantes na elaboração do orçamento. Todos os entrevistados responderam afirmativamente, que consideraram importante a observância dos princípios no orçamento público.

Na questão 08, os entrevistados foram perguntados sobre quais princípios consideram indispensáveis na elaboração do orçamento público. Salienta-se que para essa pesquisa considerou-se como resposta apenas um princípio. As respostas dos entrevistados estão descritas na figura 10:

Figura 10 – Sobre quais princípios orçamentários conhece



Fonte: elaborado pelos autores

Conforme demonstrado na figura 10, apenas 10% dos entrevistados considera que todos os princípios são indispensáveis na elaboração do orçamento, outros 10% considera o princípio da publicidade, 40% respondeu que é o princípio da legalidade, e os 40% restantes afirmou ser o princípio da anualidade.

Na questão 09, a pergunta foi sobre perceber a aplicação do princípio da anualidade no exercício de sua função e de que forma. Como a pergunta foi aberta, não cabe fazer gráfico, mas descrever as cinco respostas mais significativas:

*Sim. O orçamento do legislativo e do executivo são realizados anualmente. (Inhapim)*

*Sim. De acordo com a legislação, todo planejamento e a maioria d prestação de contas é realizado anualmente. (Sta Bárbara do Leste)*

*Normalmente sim. Mas ainda é preciso que a compreensão desse princípio seja mais interiorizada pelos gestores públicos. (Caratinga)*



*Toda a movimentação financeira e econômica realizada dentro da gestão pública deve considerar esse princípio, pois o prefeito pode ser penalizado pela lei de responsabilidade fiscal. (Caratinga)*

*Percebo sim. Na realização do planejamento, da execução e na prestação de contas dentro de um ente público, a anualidade deve ser considerada em todos os momentos. Mas acontece, às vezes, em que o gestor público ou seus assessores costumam ignorar esse princípio. (Caratinga)*

Com o exposto, é possível afirmar que os profissionais compreendem a questão da anualidade no orçamento público, bem como os gestores públicos devem estar atentos para essas questões. Contudo, salienta-se que alguns dos entrevistados comentaram que ainda falta o cumprimento por parte da gestão pública municipal no que diz respeito ao planejamento e prestação de contas com base no princípio da anualidade.

A última pergunta foi embasada nos problemas que o Contador e o Gestor Público podem acarretar caso ignorem o princípio da anualidade. Como a pergunta foi aberta, não cabe fazer gráfico, mas descrever as cinco respostas mais significativas:

*Sim. O Contador pode sofrer sanções administrativas com relação ao seu exercício profissional e o gestor público pode ser implicado na lei de responsabilidade fiscal. (Caratinga)*

*Sim. O prefeito está sujeito à responsabilidade fiscal, podendo ser penalizado com perda dos direitos políticos e até mesmo prisão, caso o não cumprimento do princípio da anualidade acarrete problemas maiores. (Caratinga)*

*Sim. Problemas com a lei de responsabilidade fiscal para o gestor e problemas éticos para o Contador. (Inhapi)*

*O gestor pode ter implicações para a sua vida política. Para o contador não há grandes implicações. (Inhapim)*

*A bem da verdade, mesmo o princípio da anualidade sendo uma obrigatoriedade, não há grandes problemas ou penalidade para o não cumprimento, só se outros princípios estiverem envolvidos, como o da legalidade, por exemplo. (Sta Bárbara do Leste)*

Nesta última questão, se pode perceber que alguns dos entrevistados consideram que a não observância do princípio da anualidade pode trazer grandes problemas, tanto éticos, quanto de exercício profissional, comprometimento dos direitos eleitorais e até prisão. Outros consideram, contudo, que não há implicações suficientes, a não ser que outros princípios estejam envolvidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento público é amparado pela legislação brasileira e tem como objetivo apresentar devidamente descrita a destinação dos recursos para as demandas, seja para políticas públicas ou para manutenção do aparato estatal.

Sua importância se concentra na organização financeira da distribuição dos recursos dos entes políticos para a demanda social, visando manter a máquina em funcionamento e o atendimento oferecido à população. Outro ponto importante inerente ao orçamento público é fazer a distribuição dos recursos de modo que os direitos e garantias fundamentais sejam respeitados com base na dignidade da pessoa humana.

Com a promulgação da Constituição em 1988, os princípios constitucionais passaram a ser compreendidos como uma síntese de valores, com base no ordenamento jurídico. São o espelho de uma ideologia da sociedade, com postulados básicos e fins, buscando dar uma harmonia, reduzindo tensões normativas.

Neste sentido, destaca-se que a realização do orçamento público não é apenas um ato de conhecimento, mas também um ato de vontade, ou seja, é uma escolha de aplicação dentro das possibilidades existentes para cada caso, com base nos princípios.

É primordial que o orçamento público faça a distribuição adequada dos recursos estatais visando a determinação constitucional, sem deixar de lado a legislação que norteia sua elaboração e execução.

Contudo, o que se observou no levantamento de dados, é que os gestores públicos dos municípios analisados ainda não consideram o princípio da anualidade no orçamento público da maneira que deveria ser.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues de. CÂMARA, Leonor Moreira. O Orçamento Público Como Instrumento de Ação Governamental. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 49(1):73-90, jan./fev. 2015.

ALMEIDA, Antônio Júlio. NEROSKY, Luiz Carlos. Diagnóstico do Processo Orçamentário Federal e Propostas de Medidas de Reforma. VI Prêmio SOF de Monografias 2013.

ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública. 8ª edição. Editora Atlas, São Paulo, 2011.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Imprevisão na Estimativa Orçamentária dos Municípios Brasileiros. VII Prêmio SOF de Monografias 2014.

BRASIL. Lei 4.320/64. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm). Acessado em 21 de abril de 2019.

BRASIL. Constituição da República federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acessado em 13 de maio de 2019.

BRASIL. Lei Complementar 101/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acessado em 25 de março de 2019.

CALIFE, Flavio Estévez. O financiamento para o desenvolvimento local: Agenda e formulação de políticas. São Paulo: Integração, 2005.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 14<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: O Que Não é e o Que Pode Ser. Artigos Especiais IPEA. Disponível em: [http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_20\\_artigospecial.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigospecial.pdf). Acessado em 31 de maio de 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HADDAD, Rosaura Conceição. MOTA, Francisco Glauber Mota. Contabilidade Pública. CAPES, Brasília, 2010. p.16.

MARKONI, M.A., LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**: Planejamento e Execução de Pesquisas, Amostras e Técnicas de Pesquisas, Elaboração e Interpretação de Dados. 4 ed. São Paulo. Atlas, 1999.

MATOS, Daniel Santos de. CARVALHO, Hamilton Andrade de. MORAES, Luciana da Silva. A CONTABILIDADE PÚBLICA NO BRASIL: Uma abordagem histórica da evolução do orçamento público. Disponível em: [https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo\\_cientifico\\_daniel.pdf](https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_cientifico_daniel.pdf). Acessado em 22 de abril de 2019.

NATIVIDADE, Elisângela Abreu. PEREIRA, José Roberto. OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. Gestão Social de Políticas Públicas de Geração de Trabalho e Renda: Uma Reflexão por Meio das Ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária. APGS, Viçosa, v.3, n.1, pp. 1-22, jan./mar. 2011.

PAVANI, Vanessa Roda. A competência tributária do sistema tributário nacional. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9494](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9494). Acessado em 31 de maio de 2019.

REIS, Sérgio Roberto Guedes. **Uma proposta de Aperfeiçoamento do Planejamento Público a partir do Paradigma do Governo Aberto – como superar as lacunas do modelo de orçamento por resultados?** VI Prêmio SOF de Monografias, 2013.

RIBEIRO, Maria de Fatima. Efetivação de políticas públicas e a escassez de recursos financeiros. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10522](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10522)>. Acessado em 13 de março de 2019.

SABBAG, Maristela Miglioli. **Competência tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 728, jun. 1996.

SOUSA, Maria Pastor Santos. PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. **Orçamento Público e Políticas Públicas: desmascarando Questões Teóricas e Conceituais**. VI Jornada internacional de Políticas Públicas. Agosto de 2013.

SOUZA, Salviana de Maria Pastor Santos. PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. Orçamento Público e Políticas Públicas. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo5-pobrezaepoliticaspUBLICAS/orcamentopublicoepoliticaspUBLICAS-demarcandoquestoesteoricaseconceituais.pdf>. Acessado em 16 de março de 2019.

VEDANA, Celso. **Federalismo: Autonomia Tributária Formal dos Municípios**. Florianópolis: Habitus, 2002.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

## APÊNDICE

### Apêndice A - Questionário

Município:

1) Função Desempenhada:

2) Situação: ( ) Efetiva ( ) Comissionada

3) Tempo na Função:

4) Tempo na Prefeitura:

5) Tempo no Serviço Público:

6) Você conhece os princípios que regem o orçamento público?

( ) Sim ( ) Não

7) Em caso positivo, você considera que os princípios são importantes na elaboração do orçamento público?

( ) Sim ( ) Não

8) Quais os princípios que você considera indispensáveis na elaboração do orçamento público?

9) No desempenho da sua função, você percebe a aplicação do princípio da anualidade? De que forma?

10) Você acredita que ignorar o princípio da anualidade pode acarretar algum tipo de problema para o Contador e para o gestor público?