

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO  
FACULDADE DE DIREITO

Giovana Guerra

A APLICABILIDADE DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL N. 86/2015 AOS ESTADOS, AOS  
MUNICÍPIOS E AO DISTRITO FEDERAL

Casca

2018

Giovana Guerra

A APLICABILIDADE DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL N. 86/2015 AOS ESTADOS, AOS  
MUNICÍPIOS E AO DISTRITO FEDERAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito,  
da Universidade de Passo Fundo, Campus  
Casca, como requisito parcial à obtenção do  
grau de bacharel em Ciências Jurídicas e  
Sociais, sob a orientação do Professor Dr.  
Giovani da Silva Corralo.

Casca

2018

Aos meus pais, Marilene Siotta Guerra e Arli João Guerra, que todos os dias abdicam dos seus sonhos em favor dos meus. Vocês são meu espelho, meu porto seguro e minha razão de viver.

A Deus, por todos os dons recebidos, pela graça da vida e pela infinita e constante proteção. A Ele toda a honra e toda a glória.

Ao professor orientador Dr. Giovani da Silva Corralo, pela paciência, dedicação e por todos os conhecimentos repassados.

Ao meu irmão Jonas Guerra pelas tantas dúvidas esclarecidas quanto à prática da administração pública e, juntamente com minha cunhada Carolina Sutille, pelo apoio incondicional.

Aos demais familiares, amigos e colegas, por suportarem meus lamentos e preocupações. Desculpas pela minha ausência e obrigada pelas orações e palavras de incentivo.

A todos que de alguma maneira contribuíram para a realização deste trabalho.

“Ninguém respeita a Constituição, mas todos acreditam no futuro da nação. Que País é esse?”

Renato Russo

## RESUMO

O presente estudo analisa se a aplicabilidade da Emenda Constitucional n. 86/2015, que altera os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica, deverá ser imediata aos Estados, Municípios e Distrito Federal. O orçamento público configura-se instrumento essencial de governabilidade, de atendimento das necessidades sociais e de efetivação de políticas públicas, portanto é extremamente relevante discutir e entender o processo que envolve a elaboração e a execução do orçamento público, especialmente na atual crise econômica, política e moral que nosso País atravessa. Sendo o orçamento impositivo conceito novo no ordenamento jurídico brasileiro, se faz imperioso o entendimento de como se dá a extensão de sua aplicabilidade aos demais entes federados. Diante da omissão na elaboração da referida Emenda acerca de sua aplicabilidade aos demais entes federados alguns tribunais de contas estaduais sugerem sua aplicabilidade imediata, ao ponto que a doutrina converge por classificá-la como norma de imitação, posição essa que restou evidenciada como a que melhor atende a questão levantada por respeitar a Constituição Federal, o Pacto Federativo e a autonomia dos entes federados.

**Palavras-chave:** Aplicabilidade de normas. Entes federados. Orçamento impositivo.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>O ORÇAMENTO PÚBLICO NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1</b>	<b>Conceituação e princípios que norteiam o orçamento público.....</b>	<b>8</b>
<b>2.2</b>	<b>As Leis Orçamentárias no ordenamento jurídico pátrio e os aspectos caracterizadores do orçamento .....</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>O ORÇAMENTO IMPOSITIVO E A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 86/2015 .....</b>	<b>27</b>
<b>3.1</b>	<b>A impositividade do orçamento público e as alterações trazidas pela Emenda Constitucional n. 86/2015 .....</b>	<b>27</b>
<b>3.2</b>	<b>A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e considerações acerca da experiência na vigência das emendas parlamentares impositivas.....</b>	<b>33</b>
<b>4</b>	<b>A APLICABILIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 86/2015 AOS ESTADOS, AOS MUNICÍPIOS E AO DISTRITO FEDERAL .....</b>	<b>39</b>
<b>4.1</b>	<b>Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais.....</b>	<b>39</b>
<b>4.2</b>	<b>O princípio federativo e a autonomia dos entes federados .....</b>	<b>43</b>
<b>4.3</b>	<b>A extensão do orçamento impositivo aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal .....</b>	<b>47</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>51</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>56</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o tema orçamento público, mais especificadamente o chamado orçamento impositivo, advindo da Emenda Constitucional n. 86/2015 e a extensão da aplicabilidade dessa inovação legislativa aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

A Emenda Constitucional n. 86/2015 consagrou o orçamento impositivo ao tornar obrigatória a execução orçamentaria e financeira das emendas parlamentares individuais, no montante de 1,2% da receita corrente líquida auferida no exercício anterior. E este é o objeto de estudo deste trabalho.

O tema é debatido em três capítulos, sendo o primeiro deles sobre o orçamento público e sua disposição no ordenamento jurídico pátrio. Inicialmente são abordados os conceitos clássico e moderno deste importante instrumento de planejamento de governo. Também, são analisados os princípios que norteiam a matéria orçamentaria desde o planejamento, aprovação, execução e prestação de contas.

A seguir, aprofunda-se o estudo do conjunto de diplomas trazidos pelo artigo 165 da Constituição Federal que integram o orçamento público, apresentando as formalidades e características de cada uma das três leis orçamentárias: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O segundo capítulo versa, inicialmente, sobre a natureza jurídica do orçamento público, evidenciando a superação do entendimento que classificava o orçamento como lei formal e, por isso, meramente autorizativo, dando a ele um novo caráter impositivo. Entretanto a expressão constitucional do caráter impositivo do orçamento ocorreu com o advento da Emenda Constitucional n. 86/2015, que é apresentada neste trabalho de forma pormenorizada, trazendo os resultados alcançados nos primeiros anos de vigência e as implicações que essa alteração constitucional vem causando na relação entre o Poder Executivo e Legislativo.

O terceiro e último capítulo, diante da omissão do legislador constituinte, discorre sobre a forma correta de estender o orçamento impositivo aos demais entes da federação. São abordados aspectos de eficiência e aplicabilidade das normas constitucionais, bem como, os princípios do pacto federativo e da autonomia dos entes federados, perpassando pelas competências legislativas de cada ente e a supremacia do interesse local para delimitá-las, temáticas essas essenciais para o deslindo da problemática proposta para este trabalho.

## **2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO**

Neste primeiro capítulo, busca-se compreender o orçamento público e sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro. Para isso serão abordados os conceitos, clássico e moderno, do orçamento público, os princípios que o norteiam, a formalidade dada a este documento pelas leis que o determinam e a sequência de etapas que formam o ciclo orçamentário, bem como, os aspectos que caracterizam esse indispensável instrumento da Administração Pública.

### **2.1 A conceituação e os princípios que norteiam o orçamento público**

A educação financeira, nos dias atuais, é assunto comum entre as pessoas. Saber quanto auferem em receitas sejam elas de salários, rendimentos, aluguéis e confrontá-las com as despesas do dia-a-dia, e outras que possam surgir, é uma arte que envolve disciplina e planejamento. Todo esse mesmo contexto aplica-se ao Estado e seus governantes.

Assim como as pessoas, também o Estado necessita planejar-se, administrando os gastos, programando as despesas e identificando as receitas, para que, de tal modo, tenha recursos financeiros suficientes e saiba destiná-los de maneira equilibrada, equitativa e clara a todos (ABRAHAM, 2017, p. 265).

E para realizar essa função o Estado utiliza-se do orçamento público, que é um instrumento de planejamento pelo qual o governo é capaz de estimar as receitas e fixar uma expectativa de gastos para o ano. Neste instrumento são analisadas as políticas públicas, que são ordenadas e priorizadas no plano de ação do governo para que possam ser financiadas dentro dos limites de recursos mobilizados (CREPALDI, 2009, p.18).

Além de ser uma peça fundamental de planejamento, também se configura como um instrumento de controle financeiro do Estado devido a participação conjunta dos poderes Executivo e Legislativo para elaborar, aprovar e executar o orçamento. Porém, mais que isso, tal documento deve revelar estratégias, através das políticas públicas adotadas, para atender os interesses e necessidades sociais (ABRAHAM, 2017, p. 265).

Trazendo um entendimento mais clássico de orçamento público, tal instrumento era considerado apenas como um documento contábil por expressar tão somente a estimativa de receitas e fixar as despesas dentro de um período de tempo, sem se quer preocupar-se com um plano de ação a ser seguido pelo governo, nem tão pouco, atentar-

se às reais necessidades da sociedade. Era considerado, portanto, um orçamento estático (PASCOAL, 2009, p. 15).

Já em uma concepção mais moderna, percebe-se a mudança conceitual e a importância dada ao orçamento, tornando-o não apenas uma peça contábil, mas um instrumento autorizativo concedido pelo poder Legislativo e que possibilita ao Poder Executivo, em um determinado período, arrecadar as receitas criadas por lei e executar as despesas previstas para o efetivo andamento dos serviços públicos e políticas adotadas (BALEIRO, 2002, p. 411).

Corroborando a este pensamento João Eudes Bezerra Filho conceituando o orçamento público como uma

ferramenta legal de planejamento do Ente Federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) onde são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período, objetivando a execução dos programas e ações vinculados às políticas públicas, bem como as transferências constitucionais, legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos inerentes às funções e atividades estatais (2013, p. 05).

Assim sendo, o orçamento público deve ser entendido como um instrumento dinâmico de planejamento, que deve trazer os resquícios do passado e levar em conta a realidade da sociedade atual e as estimativas para o futuro (PASCOAL, 2009, p. 16).

Esse entendimento acerca do conceito atual do orçamento público passa pela transformação histórica deste instrumento, que “deixou de ser mero documento de caráter contábil e administrativo, para espelhar toda a vida econômica da Nação”. Neste sentido, é possível perceber que o orçamento público deve revelar os interesses da sociedade e, por isso, se configura em uma ferramenta de expressão da vontade do povo (HARADA, 2016, p. 67).

Ao expressar a vontade do povo, o orçamento passa a ser também um instrumento de controle das ações de governo. Nessa seara, Edilberto Carlos Pontes Lima afirma que:

É no orçamento que é definido quanto cada área de atuação do governo receberá. É o orçamento, portanto, que confere efetividade às ações governamentais. Se um governo diz que sua prioridade é educação infantil, por exemplo, é no orçamento que se verifica quanto dinheiro de fato se destinou para aquela área e se pode comparar com o que foi destinado para outras áreas de atuação do governo e com o que foi destinado em anos anteriores (2015, p.102).

Diante da importância, e para que de fato possa expressar um programa de governo e servir como elemento de solução às aspirações e necessidades do povo, se faz necessário a observância de alguns princípios que visam assegurar o fim a que se destina este instrumento. Destarte, além de princípios clássicos decorrente da evolução histórica, tem-se na Constituição Federal, de forma expressa ou implícita, os princípios que norteiam a matéria orçamentária.

No inciso II do artigo 5º da Constituição Federal de 1988<sup>1</sup> se encontra consagrado o princípio da legalidade, pelo qual se entende que o agir do homem é limitado pela lei. Porém em se tratando de Administração Pública este princípio passa a ser entendido de forma diversa, sendo a atuação do agente público não limitada pela lei como aos particulares, mas sim, determinada por ela. (SANTOS, 2012, p.23).

Em matéria orçamentária, o princípio da legalidade versa no sentido de que à ninguém pode ser imposto fazer ou não fazer algo se não houver previsão em lei. Dessa forma, este afamado princípio, quando aplicado ao orçamento, implica na submissão da Administração Pública aos preceitos legais (HARADA, 2016, p. 88).

Portanto “as ferramentas de planejamento orçamentário dos Entes Federativos, para terem eficácia e legitimidade, necessitam de formalidade legal em conformidade com o art. 165 da Constituição Federal de 1988” (BEZERRA FILHO, 2013, p.35).

No § 8º do artigo 165 da Constituição Federal<sup>2</sup> encontra-se expresso o princípio da exclusividade. Tal princípio consagra o monopólio da matéria orçamentária nas leis que a determinam, banindo com a possibilidade de apreciação conjunta de assuntos estranhos ao direito financeiro, principalmente de questões referentes ao direito privado (PISCIATELLI, 2015, p. 30).

Devido a relevância das questões orçamentárias, que exige inclusive tramitação mais célere, o intuito deste princípio é impedir que outras matérias sejam apreciadas na “carona”. Tal fato, se ocorresse, atrasaria o processo orçamentário, pois poderiam provocar objeções e entraves, postergando o feito, e, ainda, matérias importantes poderiam ser aprovadas sem o merecido zelo ou utilizadas como permutas para a aprovação do orçamento (LIMA, 2015, p.111).

---

<sup>1</sup> Artigo 5º, II da Constituição Federal: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

<sup>2</sup> Artigo 165, § 8º da Constituição Federal: “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”.

O princípio da anualidade ou da periodicidade, como também é chamado, versa sobre a limitação temporal para que a previsão de receitas e despesas seja executada. Em outras palavras o princípio da anualidade se refere ao período de vigência do orçamento, tempo esse denominado pelas leis brasileiras de exercício financeiro. (MARQUES, 2015, p. 147).

No Brasil, e em vários outros países, tradicionalmente o exercício financeiro corresponde ao período de um ano, por isso, tal preceito, é intitulado como princípio da anualidade orçamentária e se encontra expresso em diversos dispositivos da Constituição Federal, como no inciso II do artigo 48<sup>3</sup>, no inciso III<sup>4</sup> e no § 5º<sup>5</sup> do artigo 165 e, também, no artigo 166<sup>6</sup> (HARADA, 2016, P. 81).

A saber, com exceção aos chamados “créditos adicionais” que são transferidos de um exercício para outro, o período denominado exercício financeiro, no Brasil, se estende do dia 1º de janeiro ao dia 31 de dezembro, coincidindo com o ano civil conforme artigo 34 da Lei n. 4.320/64<sup>7</sup> (BEZERRA FILHO, 2013, p.35).

Tal princípio se configura também como um mecanismo de controle, pois, dada a periodicidade da autorização, se faz imprescindível a manutenção de diálogo permanente entre o Executivo, o Legislativo e a sociedade, para que sejam rediscutidas as prioridades, avaliados os retornos e, se necessário, ajustadas as dotações (LIMA, 2015, p. 113-114).

O princípio da unidade advém da Lei n. 4.320 de 1964, antes, portanto, da Constituição Federal de 1988 e é classicamente entendido como “a necessidade de a Administração ter apenas um único orçamento” (PASCOAL, 2009, p. 24).

Após o advento da Constituição Federal, que no § 5º do artigo 165<sup>8</sup> divide o orçamento em três peças, este princípio deixa de se preocupar com a unidade do

---

<sup>3</sup> Artigo 48, inciso II da Constituição Federal: “plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado”.

<sup>4</sup> Artigo 165, inciso III da Constituição Federal: “os orçamentos anuais”.

<sup>5</sup> Artigo 165, § 5º da Constituição Federal: “A lei orçamentária anual compreenderá”.

<sup>6</sup> Artigo 166 da Constituição Federal: “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”.

<sup>7</sup> Artigo 34 da Lei 4.320 de 17 de março de 1964: “O exercício financeiro coincidirá com o ano civil”.

<sup>8</sup> Artigo 165, §5º da Constituição Federal: “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; 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”.

documento e passa a atentar-se ao método, que deve ser único, com estrutura uniforme e orientação política harmônica (HARADA, 2016, p.82).

Porquanto este princípio passou a ser nomeado de princípio da totalidade, devido à obrigatoriedade da integração dos três suborçamentos na Lei Orçamentária Anual – LOA, e também de princípio da harmonia, pela necessidade de compatibilidade entre as peças orçamentárias<sup>9</sup> (PASCOAL, 2009, p. 24).

Quando se fala em princípio da anterioridade orçamentária ou da precedência, como também é chamado, sobrevêm sua relação com o princípio da legalidade, visto que o princípio da anterioridade determina que o orçamento seja aprovado até o final do ano anterior ao de sua execução, ou seja, é necessária a aprovação das leis orçamentárias anteriormente ao início do exercício financeiro a que servirá (SQUIZZATO, 2013, p. 68).

O princípio da universalidade estabelece que a lei orçamentária deve abranger todas as previsões de despesas e receitas com o intuito de viabilizar a efetividade da execução, além de torná-las mais claras e compreensíveis a todos (CREPALDI; CREPALDI, 2009, p. 42).

Seu fundamento está previsto nos artigos 3º e 4º da Lei n. 4.320 de 1964 e também no § 5º do artigo 165 da Constituição Federal. “Assim, o orçamento anual abarca o orçamento fiscal referente aos três Poderes, o orçamento de investimentos das estatais e o orçamento da seguridade social” (HARADA, 2016, p. 82).

Para alguns autores o princípio do orçamento bruto encontra-se inserido no princípio da universalidade. Porém, tal princípio, está consagrado no artigo 6º da Lei 4.320 de 1964<sup>10</sup> e prevê que todos os elementos, de receita ou despesas, devem ser discriminados no orçamento pelos seus valores brutos, sem nenhum tipo de desconto. Pode-se afirmar que este princípio veda a inclusão no orçamento de parcelas líquidas, ou seja, de saldos, sejam eles positivos ou negativos (BEZERRA FILHO, 2013, p.36).

O inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal<sup>11</sup> consagra mais um dos princípios orçamentários, o da não afetação das receitas, pelo qual fica proibido o legislador de vincular receitas a despesas específicas (PASCOAL, 2009, p. 26).

---

<sup>9</sup> Artigo 8º, inciso II da Lei 10.180/2001: “Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento: [...] II - estabelecer normas e procedimentos necessários à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, harmonizando-os com o plano plurianual”.

<sup>10</sup> Artigo 6º da Lei 4.320/1964: “Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”.

<sup>11</sup> Artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal: “São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a

Este princípio é considerado “uma imposição de bom senso”, pois se vinculadas as receitas a determinadas despesas o orçamento fica engessado e o administrador impossibilitado de manejar os recursos para atender as reais necessidades, correndo-se o risco de sobrar recursos em políticas públicas menos expressivas e faltar recurso para as políticas prioritárias (GIACOMONI, 2012, p. 74).

Mais um princípio clássico e de cunho político é o da especialização. Este princípio proíbe as autorizações globais, estabelecendo que as despesas sejam ‘classificadas com um nível de detalhamento tal que facilite a sua análise e não levante dúvida alguma quanto ao seu detalhamento’ (MARQUES, 2015, p.149).

Em outras palavras, esse princípio exige que todas as receitas e despesas incluídas no orçamento sejam descritas, de forma pormenorizada, desde a origem dos recursos até a alocação final. Dessa forma, o princípio analisado possui um enfoque político que serve como limitador do poder discricionário do Poder Executivo, apoiando o viés fiscalizador do Poder Legislativo (GIACOMONI, 2012, p. 77).

O princípio do equilíbrio trata-se de um clássico. Por ele se entende que, no orçamento, o total de despesas não pode ser maior que o total de receitas previstas para o período do exercício financeiro (MARQUES, 2015, p.150).

Era considerado um dos princípios fundamentais das finanças públicas, porém, atualmente, ele não se encontra expressamente previsto na Constituição Federal, apenas é recomendado em alguns dispositivos e também na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu § 4º, inciso I, alínea “a”<sup>12</sup>. Essa mudança de entendimento ocorreu pela ideia de que o equilíbrio orçamentário não poder ser compreendido como fim em si mesmo, ou seja, o orçamento deve equilibrar a economia e não o contrário (CREPALDI; CREPALDI, 2009, p. 44).

O princípio da transparência é amplo e abrange outros princípios, como o da publicidade, da clareza e da exatidão. Por ele entende-se que o cidadão, verdadeiro dono dos recursos, deve saber e ter acesso a todos as etapas do orçamento, desde a elaboração até a aplicação final do recurso, para que possa exercer sua função social de controlar a

---

que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

<sup>12</sup> Artigo 4º, inciso I, alínea “a” da Lei Complementar n.101/2000: “A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas”.

Administração Pública. Por isso, se faz necessário que as leis orçamentárias devam ser públicas e divulgadas de forma clara e precisa (PASCOAL, 2009, p. 30).

São várias as normas constitucionais que positivam o princípio da transparência, em especial o §3º do artigo 165 da Constituição, que determina a publicação, pelo Executivo, do relatório resumido da execução orçamentária. Outras menções a este princípio na Constituição Federal encontram-se nos incisos XXXIII, XXXIV e LXXIII do artigo 5º, § 3º do artigo 31 e § 2º do artigo 74. Também a Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, dedica a seção I do capítulo IX para fixar regramento acerca da transparência na gestão fiscal.

Outro moderno princípio orçamentário é o da programação. Segundo ele o orçamento deve representar um programa de governo e conter, além das previsões de receitas e despesas, os objetivos e as metas necessárias para satisfazer as necessidades públicas (PISCITELLI, 2015, p. 32).

O referido princípio encontra-se caracterizado especialmente nos §§ 4º e 7º do artigo 165 da Constituição Federal, que tratam do papel do orçamento na programação relativa ao alcance de metas gerais, como a redução das desigualdades entre as diversas regiões do país e do cumprimento dessas metas à observância dos orçamentos.

Ademais incidem sobre a matéria orçamentária, ainda, os princípios informadores do regime jurídico de direito público. Dessa forma, os princípios acima mencionados não esgotam o assunto sujeito ao orçamento público. Estes discorridos são apenas os principais.

Doutrinadores, técnicos e estudiosos estão constantemente produzindo conhecimento acerca do tema. Alguns outros princípios que não foram elencados no presente trabalho, mas que se faz necessária sua observância, são os da autonomia dos Poderes, da limitação do crédito, da limitação do poder de tributar, da participação social e da regionalização dos programas de governo (MARQUES, 2015, p. 151).

## **2.2 As Leis Orçamentárias no ordenamento jurídico pátrio e os aspectos caracterizadores do orçamento**

Na observância de todos os princípios mencionados é que são elaboradas as chamadas Leis Orçamentárias, que é a denominação do conjunto de diplomas trazidos pelo artigo 165 da Constituição Federal. Este artigo atribui ao Poder Executivo estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual que

corresponde ao orçamento fiscal, ao orçamento de investimento e ao orçamento da seguridade social.

Resta expresso na Constituição Federal, tanto em seu artigo 165, como no artigo 84, inciso XXIII<sup>13</sup>, que a competência para elaboração e para o envio ao Congresso Nacional da proposta orçamentária é do Poder Executivo.

Porém essa competência exclusiva do Executivo também poderia ser sustentada ao Legislativo. É certa a competência do Executivo, por estar mais distante de eventuais interesses de minorias e também por dispor de mais subsídios para realizar essa função. Por outro lado, a elaboração da proposta orçamentária poderia ser atribuída ao Legislativo, que tem a obrigação de conhecer as carências sociais, pois são eles os representados do povo (JARDIM, 2016, p. 113).

Entretanto é correta a postura tradicional trazida pela Constituição Federal de competir ao Executivo o preparo e envio da proposta orçamentária ao Legislativo. Todavia as Casas Legislativas “podem e devem compartilhar intensamente do processo de apreciação, de questionamento e de votação de uma das leis de maior importância na vida social” (JARDIM, 2016, p. 113).

Ao Poder Judiciário compete o encaminhamento de proposta orçamentária deste órgão, abrangendo seus interesses e necessidades. Isso se dá devido a autonomia administrativa e financeira do Judiciário, porém, tal proposta deverá passar pelo crivo do Legislativo, juntamente com a proposta do Executivo<sup>14</sup> (PISCITELLI, 2015, p. 34).

Passando a análise das peças orçamentárias tem-se, no § 1º do artigo 165 da Constituição Federal<sup>15</sup>, o Plano Plurianual (PPA) que “estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes”, e também para as despesas decorrentes dos programas de duração continuada” (LIMA, 2015, p 115).

---

<sup>13</sup> Artigo 84, inciso XXIII da Constituição Federal: “Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição”.

<sup>14</sup> Essa exigência esta prevista no artigo 99, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, que assim discorre: “Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. § 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias. § 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete: I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais; II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais”.

<sup>15</sup> Artigo 165, § 1º da Constituição Federal: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, 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”.

Entende-se por despesas de capital àquelas referentes a: investimentos, como as destinadas ao planejamento e execução de obras; inversões financeiras, como as despesas para aquisição de imóveis já em utilização; e as transferências de capital, o exemplo de uma delas são as dotações destinadas à amortização da dívida pública (HARADA, 2016, p. 90).

Já os programas de duração continuada se configuram em “um conjunto de ações permanentes para a efetivação dos objetivos do governo, consoantes as necessidades públicas”. Esses programas devem ser conduzidos por um planejamento estratégico envolvendo toda a máquina governamental (CORRALO, 2011, p. 197-199).

Assim, Silvio Aparecido Crepaldi e Guilherme Simões Crepaldi dizem que o Plano Plurianual “deve conter todas as ações de forma coordenada, mas sem vinculação com valores financeiros ou orçamentários” e que para sua elaboração “é necessário estabelecer as diretrizes, os programas, além dos indicadores”. Ainda, de forma simplificada, definem esses termos:

Diretrizes – são direções macro, detalhadas em objetivos de longo prazo. São o conjunto de programas, ações e de decisões orientadoras da formulação geral do plano de governo; Programas – são os instrumentos das diretrizes e devem estabelecer os objetivos. Integram tanto o PPA quanto o orçamento; Objetivos – são as questões do detalhamento do programa que deverão ser atendidas para concretizar as diretrizes. Indicam os resultados pretendidos pela administração; Ações – são iniciativas necessárias para cumprir os objetivos dos programas e devem estabelecer as metas; Metas – são os objetivos quantificados, pois representam a mensuração quantitativa e qualitativa das ações do governo que evidenciam o que se pretende fazer e qual a parcela da população a ser beneficiada com cada ação; Indicadores – dados estatísticos e/ou econômicos para a elaboração das metas (2009, p. 38).

Nesse sentido, entende-se que é a Lei do Plano Plurianual que deve orientar a elaboração das demais leis orçamentárias (SQUIZZATO, 2013, p. 73). Ressalva-se, porém, que essa lei carrega a programação de governo, por isso, mais do que orientar a elaboração das demais leis orçamentárias, o Plano Plurianual depende dessas para concretizar as políticas nele previstas (ABRAHAM, 2017, p. 303).

A elaboração do Plano Plurianual passa por duas grandes fases: a administrativa, fase em que é elaborado o projeto de lei pelo Poder Executivo; e a legislativa, que engloba as etapas de tramitação e análise do projeto até a sua aprovação e promulgação pelo Congresso Nacional (CONTI, 2013, p. 326).

A duração do Plano Plurianual é de quatro anos, porém, deve ser revisto anualmente, e sua vigência se dá nos três últimos anos de mandato de um governo até o

final do primeiro ano de mandato do governo que o suceder. Essa regra, que estabelece a vigência entre dois governos, tem o intuito de dar continuidade às ações governamentais, evitando assim que cada novo governo eleito cesse abruptamente os investimentos e as políticas públicas em andamento (LIMA, 2015, p. 115).

Para que o Plano Plurianual entre em vigor se faz necessário observar o disposto no artigo 35, § 2º, inciso I dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>16</sup>, ou seja, o projeto de lei deve ser remetido ao Congresso Nacional até quatro meses antes do término do primeiro exercício financeiro do mandato e devolvido para sanção antes do encerramento da sessão legislativa do mesmo período (SQUIZZATO, 2013, p. 73).

Dessa forma, por ser o Plano Plurianual uma programação de médio prazo, se não houver previsão no plano, ou lei que a inclua, nenhum novo investimento que ultrapasse um exercício financeiro poderá ter início, conforme versa a Constituição Federal no § 1º do artigo 167<sup>17</sup>. Tal situação, se verificada, fica submetida a pena de crime de responsabilidade (ABRAHAM, 2017, p. 304).

De grande relevância é o que se encontra no § 7º do artigo 165 da Constituição Federal<sup>18</sup>, o qual versa acerca da função do Plano Plurianual de reduzir as desigualdades inter-regionais conforme critério populacional. É por isso, e para alcançar os objetivos da República Federativa do Brasil estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal<sup>19</sup>, que o plano plurianual se vale do critério da regionalização para estabelecer as diretrizes, objetivos e metas que nortearão as ações de governo por quatro anos, a fim de que todos os brasileiros sejam beneficiados (PALUDO, 2017a, p. 300).

O Plano Plurianual é, então, um planejamento situacional que deve promover o desenvolvimento econômico do país como um todo, proporcionando o equilíbrio entre todas as regiões, a fim de manter a estabilidade econômica (TORRES, 2002, p. 154).

---

<sup>16</sup> Artigo 35, § 2º, inciso I dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias: “o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”.

<sup>17</sup> Artigo 167, § 1º da Constituição Federal: “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

<sup>18</sup> Artigo 165, § 7º da Constituição Federal: “Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”.

<sup>19</sup> Artigo 3º da Constituição Federal: “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”.

Em suma, James Giacomoni discorre acerca do instrumento em tela afirmando constituir-se “na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual” (2012, p. 223).

A importância deste documento se faz perceptível ao compreendermos que nele estão previstos os principais condutores da gestão governamental, ou seja, é no Plano Plurianual que são eleitas as políticas públicas capazes de sanar os problemas econômicos e sociais da população (PINHEIRO, 2015, p. 61).

Por tudo isso, essa peça orçamentária é considerada um importante incremento para a gestão pública brasileira, pois integra a ação governamental com um sistema jurídico de planejamento, dando maior coerência e segurança aos rumos do país, constituindo-se em uma ferramenta imprescindível para a moderna Administração Pública (CONTI, 2013, p. 338).

Outra importante peça orçamentária voltada ao planejamento é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Ao contrário do Plano Plurianual, que traça o planejamento a médio e longo prazo, essa lei expõe o planejamento operacional do governo a curto prazo, ou seja, para um ano (ABRAHAM, 2017, p. 304).

Tal dispositivo é entendido como lei formal, sem caráter vinculativo, por se tratar de um plano procedente da análise situacional, econômica e social que servirá de norteador para a elaboração da Lei Orçamentária anual. Tem caráter anual e deve ser elaborada no primeiro semestre, conforme artigo 35, inciso II, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>20</sup> (TORRES, 2002, p. 156).

Logo, o projeto de lei elaborado pelo Executivo deve ser enviado ao Congresso Nacional até a metade de abril e deverá ser devolvido para a sanção presidencial até meados de julho, sob pena de ficar, o Congresso Nacional, impedido de iniciar o recesso de julho (RAMOS FILHO, 2012, p. 250).

A principal função da Lei de Diretrizes Orçamentárias é orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme artigo 165, § 2º, da Constituição Federal<sup>21</sup>, definindo as metas e prioridades da Administração, regulando as alterações legislativas

---

<sup>20</sup> Artigo 35, inciso II dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias: “o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa”.

<sup>21</sup> Artigo 165, § 2º da Constituição Federal: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá 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”.

em matéria tributária e definindo políticas de fomento, entre outras funções. (PINHEIRO, 2015, p. 62-63).

Considera-se, então, que essa lei seleciona do Plano Plurianual os programas prioritários para que sejam incluídos na programação do orçamento subsequente. Dessa forma prediz e instrui o curso dos gastos públicos estabelecendo parâmetros norteadores para a elaboração do projeto da lei orçamentária (PALUDO, 2017a, p. 326).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias “é uma lei muito importante e costuma ser bastante extensa e detalhada” (LIMA, 2015, p. 116). Isso por que, conforme escreve Euvaldo Marques, deve estabelecer

prioridades e metas da administração pública federal; estrutura e organização dos orçamentos; diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações; disposições relativas à dívida pública federal; disposições relativas às despesas da União com pessoal e encargos sociais; política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; disposições sobre alterações na legislação tributária da União; fiscalização pelo Poder Legislativo das obras e serviços com indícios de irregularidades graves (2015, p. 184).

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atribuiu à Lei de Diretrizes Orçamentárias diversas outras responsabilidades, como o estabelecimento de metas fiscais, a avaliação dos riscos fiscais, a fixação de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira, o estabelecimento de margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada, entre outras (MARQUES, 2015, p. 184).

E, o último instrumento orçamentário, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é considerada o documento base e imprescindível para a governabilidade e realização da atividade financeira do país, pois é essa lei que possibilita a execução de tudo que foi anteriormente planejado e priorizado no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (ABRAHAM, 2017, p. 305).

Em um entendimento mais amplo, pode-se afirmar que este documento prevê todas as receitas e fixa todas as despesas para o exercício financeiro a que se destina, e deve ser elaborada em harmonia com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, também, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (CREPALDI; CREPALDI, 2009, p. 40).

Para entender melhor o conteúdo da Lei Orçamentária Anual, Marcus Abraham resume:

Nela, temos a previsão de todas as receitas públicas e a fixação de todas as despesas públicas, para os três Poderes, seus órgãos, fundos e entidades da administração direta e indireta, inclusive as fundações públicas, e também todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão. Portanto, tudo referente a receitas e despesas constará da lei orçamentária anual (2017, p. 305).

Como já observado pelo princípio da unidade, o orçamento é único, apesar de apresentar-se em três documentos distintos, compatíveis e com uma única finalidade (TORRES, 2002, p. 157). O texto constitucional, no § 5º do artigo 165<sup>22</sup>, prevê que a Lei Orçamentária Anual é composta pelo orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. (LIMA, 2015, p. 120).

Entende-se que o orçamento fiscal, que abrange todos os Poderes, compreende as receitas empregadas para saldar gastos com pessoal, custeio da máquina pública, transferências para outras entidades governamentais e também daquelas despesas que irão gerar novos gastos (CREPALDI; CREPALDI, 2009, p. 40).

Tal orçamento envolve “a Administração Pública direta e indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) de todos os Poderes, Ministério Público e Tribunal de Contas” (SQUIZZATO, 2013, p. 75-76).

O orçamento de investimento se refere, em específico, às Empresas Estatais independentes e, como o nome já diz, corresponde ao fomento dessas empresas. Cabe ressaltar que o orçamento de investimento não pode ser confundido com o orçamento operacional dessas empresas, que devem ser próprios de cada instituição, não sendo incluído, este último, no Orçamento Público (PORTELLA, 2013, p. 359).

Essa peça orçamentária tem especial significância, pois impede a transferência desmedida de recursos e as emissões inflacionárias com a intenção de mascarar a ineficiência das Empresas Estatais independentes, contribuindo assim para o equilíbrio financeiro e econômico do país (TORRES, 2002, p. 157).

O orçamento da seguridade social pode ser entendido como uma das peças orçamentárias de maior importância, pois as dotações contidas nele permitem aos Entes Federados a prestação de alguns dos principais serviços públicos à população, como saúde, previdência e assistência social. Por isso, sua abrangência é ampla, abarca todas

---

<sup>22</sup> Artigo 165, § 5º da Constituição Federal: “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; 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”.

as entidades e órgãos da administração direta e indireta, incluindo fundos e fundações criados e mantidos pelo poder público (CREPALDI; CREPALDI, 2009, p. 40).

O fato de o orçamento da seguridade social ser elaborado em peça apartada confere transparência a administração da pasta de seguridade social, garantido a aplicabilidade correta dos recursos e evitando o desvio de dinheiro para outras finalidades, como aconteceu durante muitos anos no nosso país e que causou o conhecido rombo na previdência social (PASCOAL, 2009, p. 42).

Com a junção dos três orçamentos forma-se a Lei Orçamentária Anual, que tem vigência dentro do exercício financeiro que, como já visto pelo princípio da anualidade e sendo assim desde o Brasil-Império, coincide com o ano civil, ou seja, abrange o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro (HARADA, 2016, p. 94).

A Lei Orçamentária Anual “é de iniciativa privativa e vinculada ao Chefe do Executivo, devendo ser enviada ao Poder Legislativo”, no caso da União, no prazo de “até quatro meses antes do encerramento de cada exercício financeiro, 31 de agosto, e o Congresso deverá devolver para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa”, que conforme disposto no artigo 57 da Constituição Federal<sup>23</sup>, encerra-se no dia 22 de dezembro (PASCOAL, 2009, p. 44).

A proposta encaminhada ao Congresso Nacional, antes de ser apreciada pelo plenário, passa pela avaliação da Comissão Mista de Orçamento. Enquanto essa comissão não emitir seu parecer, pode o Chefe do Executivo encaminhar alterações ou emendas ao projeto, as quais também poderão ser sugeridas pelo Legislativo (RAMOS FILHO, 2012, p. 269).

Porém essas alterações e emendas só poderão ser aprovadas se estiverem em consonância com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e não acarretarem em aumento de despesas do projeto original, ou seja, os recursos previstos para a nova despesa, advinda da alteração, deverá ser proveniente da anulação ou readequação de outra despesa antes prevista (SQUIZZATO, 2013, p. 78).

Como vimos, a Lei Orçamentária Anual autoriza todas as arrecadações de receitas e realização de despesas para o ano. Porém se no decorrer do ano de vigência dessa lei surgir condição em que se faz necessária a realização de despesas além dos limites fixados, é permitido ao Executivo elaborar projeto de lei para autorizar os

---

<sup>23</sup>Artigo 57 da Constituição Federal: “O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro”. (Redação dada pela Emenda Constitucional n 50, de 2006)

chamados “créditos adicionais”. Este projeto deve submeter-se a avaliação e aprovação do Congresso Nacional, exceto aqueles suplementares que já têm previsão na própria Lei Orçamentária Anual, desde que, dentro dos percentuais estipulados. (RAMOS FILHO, 2012, p. 254).

É importante salientar que esses créditos adicionais, como bem explica o economista André Portella, “constituem instrumentos que viabilizam o dinamismo do orçamento, que se, por um lado, deve estar submetido ao primado da legalidade, por outro, não deve ficar atrelado a uma rigidez que inviabiliza a incorporação da dinâmica financeira do Estado” (2013, p. 363).

Enfim, ao explicar o processo de elaboração da proposta orçamentária Augustinho Vicente Paludo afirma que

a função orçamentária não é simples. Ela é contínua, dinâmica e flexível, e compõe-se de um complexo arcabouço institucional-legal, que tem como base o definido nos arts. 165 a 169 da Constituição Federal, a Lei nº 4.320/1964 e a LRF; e técnico-operacional, integrado por agentes políticos, agentes técnicos, entidades e órgãos dos três Poderes (2017b, p. 64).

Diante de todo o exposto acima, podemos entender o cuidado do legislador constituinte ao exigir tamanha formalidade e compatibilidade entre as três leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). O intuito é que se tenha, de fato, um orçamento dinâmico, contínuo, transparente e que atenda as reais necessidades da população.

A responsabilidade básica do Estado é satisfazer as necessidades da população que administra. Para que isso se concretize é necessário todo um processo de planejamento de receitas e despesas que, como já vimos, se chama orçamento público. Para que haja sequência dessa ação estatal, o orçamento, embora anual, não pode ser visto isoladamente, pois sempre sofre influências do precedente e é tomado como base para a elaboração do próximo. É por isso que se faz necessário entender um pouco mais sobre o ciclo orçamentário.

O ciclo orçamentário pode ser entendido como o período onde se processam todas as atividades inerentes ao processo orçamentário e é marcado por uma sequência de etapas que se repetem em momentos predeterminados (SILVA, 2011, p. 225).

De uma forma mais abrangente, pode-se entender o ciclo orçamentário como um processo que tem início com a elaboração da proposta, se desenvolve a partir da discussão e posterior avaliação pelo Poder Legislativo, se materializa durante a

execução e controle e tem seu fim com a avaliação de sua efetividade (ARAÚJO; ARRUDA, 2009, p. 65).

Dessa forma, não se pode confundir o ciclo orçamentário com o exercício financeiro, uma vez que este último se configura uma das fases que compreendem o ciclo (SILVA, 2011, p. 225). Em suma, pode-se afirmar que “é o período em que se materializa a ação estatal, que tem como origem a idealização das ações até a efetiva aferição dos benefícios concretizados” (ARAÚJO; ARRUDA, 2009, p. 65).

Neste sentido, o ciclo orçamentário atende uma sequência de quatro distintas etapas, que são: elaboração da proposta; discussão e aprovação da lei; execução; e, por último, avaliação (KOHAMA, 2010, p. 43).

A etapa de elaboração compreende a formalização de um documento que consiste em uma proposta orçamentária e deve apresentar, em seu conteúdo, objetivos firmados juntamente com os cálculos dos recursos necessários para a concretização desses objetivos (KOHAMA, 2010, p. 43-44).

É essencialmente de responsabilidade do Executivo, deve sempre seguir as orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias e atender o disposto no Plano Plurianual para que possa ser aprovada (QUINTANA *et al*, 2011, p. 30-31).

A segunda etapa é a da discussão e aprovação, e compreende a fase legislativa do ciclo orçamentário. Acontece quando a proposta é enviada ao Congresso Nacional e os legisladores avaliam o projeto, se necessário sugerem alterações, aprovam e enviam de volta ao executivo para sanção. A razão de ser dessa etapa é concebido na necessidade do povo, através dos representantes que elege, de intervir nas deliberações postas para sanar seus anelos (KOHAMA, 2010, p. 43-44).

Ao receber a proposta, o Legislativo a encaminha para a Comissão Mista de orçamento, que escolhe um Relator-Geral encarregado de elaborar um parecer preliminar definindo parâmetros para a discussão e aprovação das subcomissões, resultando desse processo os relatórios setoriais. Cabe então ao Relator-Geral condessar esses documentos em um Relatório-Geral que será submetido à aprovação no Plenário da Comissão e a posteriori ao Plenário do Congresso Nacional. Se aprovada a proposta é devolvida para a sanção presidencial (QUINTANA, *et al*, 2011, p. 31-32).

Vencidas as duas etapas anteriores, aprovada, sancionada e publicada a lei, inicia-se a fase de execução. Essa etapa nada mais é do que a materialização do plano, ou seja, é a concretização das ações previstas utilizando os recursos fixados nas chamadas dotações orçamentárias (ABRAHAM, 2017, p. 329).

A maior parte das despesas fixadas no orçamento são as chamadas “despesas obrigatórias”. Essas despesas devem ser executadas e não permitem a discricionariedade do gestor. Porém, o orçamento apresenta também as denominadas “despesas contratuais”, essas sim possíveis de contingenciamento. Essas despesas são executadas em quatro etapas: a) empenho, é o ato pelo qual se enquadra uma determinada despesa à um crédito orçamentário; b) liquidação, é a verificação do direito do credor, por meio de documentos é avaliado a origem e objeto do pagamento, o valor da aquisição, bem como, identificado o destinatário do crédito; c) ordem de pagamento, é a determinação para que a despesa seja paga; d) pagamento, que pode ser realizado por cheque nominal ou ordem bancária (SILVEIRA, 2015, p. 62).

A última etapa do ciclo orçamentário é a de avaliação, que deve ser simultânea a execução, e refere-se à organização, à eficiência e ao grau de racionalidade do emprego de recursos com que se realizam as ações planejadas. É realizada por meio de um sistema estatístico e deve buscar as informações em todas as repartições e órgãos. Através desses dados são criadas planilhas, indicadores e informes periódicos que servem de orientadores para a tomada de decisões dos dirigentes. E, a cada quatro meses, o executivo deve prestar contas do cumprimento das metas fiscais em audiências públicas na Comissão Mista permanente do Congresso Nacional (KOHAMA, 2010, p. 47-48).

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o controle da execução orçamentária deve ser feito conjuntamente entre os Poderes Executivo e Legislativo, através do controle interno e externo. O Controle interno, a nível federal, é feito pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União e o controle externo é feito pelo Legislativo com auxílio de Tribunal de Contas da União, que julga as contas dos administradores por meio de levantamentos contábeis e auditorias (QUINTANA, *et al*, 2011, p. 33)

Então, de maneira resumida, o ciclo orçamentário se dá com a elaboração do projeto de lei pelo Poder Executivo, através de seus órgãos de planejamento, em seguida passa pelo crivo do Poder Legislativo que deve analisar e discutir a proposta e por fim aprovar a Lei e enviá-la para sanção Presidencial. Sancionada e publicada, a lei passa a vigorar no início do ano financeiro, período em que se inicia a fase de execução pelos agentes públicos responsáveis. Essa execução está simultaneamente atrelada a um sistema de avaliação periódica e sujeita a controle interno, do próprio Poder Executivo, e externo, do Poder Legislativo.

Com todo esse arcabouço conceitual, principiológico e formal do orçamento público é possível identificar alguns aspectos que o caracterizam. O orçamento público, além de seu clássico aspecto contábil, também deve ser visto como dotado de outros aspectos que são importantes para a Administração Pública e para a sociedade, entre eles destacam-se os aspectos econômico, regulador, jurídico e político.

O aspecto contábil, ou técnico, do orçamento público é evidenciado em sua materialização por meio de normas da Contabilidade Pública e do Direito Financeiro, devendo obedecer regras contábeis rígidas e complexas que, porém, devem expressar, de forma clara e de fácil compreensão ao cidadão, a política orçamentária adotada pelo governo (ABRAHAM, 2017, p. 275).

Quanto ao aspecto econômico, não há dúvidas de que o orçamento é a ferramenta de atuação do Estado no controle da economia ao aumentar, ou diminuir, os gastos públicos (PASCOAL, 2009, p. 16).

Ou seja, dependendo do cenário econômico e da política orçamentária, o governo poderá apresentar um orçamento superavitário ou deficitário para controlar a economia, apesar de sempre buscar o equilíbrio financeiro, anseio das nações democráticas (ABRAHAM, 2017, p.275).

Entendendo que o orçamento expressa a dimensão financeira do Estado, e frente a influência desse instrumento na economia do país e o recorrente endividamento dos Estados, Ricardo Lobo Torres recomenda “o equilíbrio orçamentário, como ponto de partida para o equilíbrio econômico” (2002, p.160).

Alude-se o aspecto regulador no entendimento de que o orçamento é um meio de se concretizar a justiça distributiva, ou seja, pelo orçamento é possível atender proporcionalmente a necessidade de cada um, em especial dos cidadãos de baixa renda, através do financiamento de serviços públicos com receitas provenientes principalmente dos cidadãos que auferem renda maior (PASCOAL, 2015, cap. 3.1).

Seu aspecto jurídico se revela na Constituição Federal da República ao estabelecer princípios e regras que norteiam desde a arrecadação de receitas, como, por exemplo, a autorização de cobrança de impostos, até a previsão dos gastos (TORRES, 2002, p.153). E, é “por se materializar através de três leis, a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei do plano plurianual”, que Marcus Abraham entende o aspecto jurídico do orçamento público (2017, p. 275).

E finalmente, o orçamento tem aspecto político porque é o Poder Legislativo, representantes eleitos pelo povo, que, levando em consideração as necessidades

daqueles que lhe conferem poder, deve apreciar e votar as leis orçamentárias, autorizando os gastos públicos (PASCOAL, 2009, p. 16).

Essa função política do orçamento, como já mencionado, é uma forma de controle da Administração. Isso porque, o governo só pode executar as despesas nos limites e no período de tempo postos pelo órgão máximo da representação popular, qual seja, o Legislativo (TORRES, 2002, p. 160).

Assim, presume-se que é no aspecto político que o orçamento público encontra seu mister, o de “possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos” (GIACOMONI, 2012, p. 55).

Há de se atentar ao fato de que, ao fomentar as políticas públicas que definem os rumos socioeconômicos do país, a elaboração e a aprovação do orçamento envolve um intenso jogo de interesses políticos. Este tema será tratado em específico, no próximo capítulo, porém, cabe ressaltar que para lograr uma peça orçamentária que atenda, de fato, as necessidades sociais, se faz imprescindível que os poderes, Executivo e Legislativo, unam forças e deixem de lado o partidarismo e as vertentes ideológicas (ABRAHAM, 2017, p. 275).

Levando em consideração esses aspectos e tudo o que já foi apresentado até o momento, é possível visualizar a magnitude do orçamento para a vida política, social e econômica do país. Tudo o que fazemos no dia-a-dia sofre influência ou está diretamente ligado com o orçamento público. Porém, apesar de toda a evolução de normas e princípios que regem este instrumento, um dos maiores desafios a serem vencidos é fazer com que a população se apodere dessa ferramenta, seja através da participação na elaboração, seja no controle da execução, para que se possa ter um orçamento ainda mais democrático.

### **3 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO E A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 86/2015**

Na tentativa de concretizar e positivar o orçamento impositivo, o Poder Legislativo, há tempos, vem estudando e propondo projetos. Neste sentido, foi aprovado a Emenda Constitucional n. 86/2015, conhecida como Emenda do Orçamento impositivo. Neste tópico serão apresentadas as principais alterações trazidas por essa Emenda, suas implicações na relação entre o Poder Executivo e Poder Legislativo e os efeitos das alterações trazidas por ela nos primeiros anos de sua vigência.

#### **3.1 A impositividade do orçamento público e as alterações trazidas pela Emenda Constitucional n. 86/2015**

Para a atual situação do orçamento público brasileiro entende-se que as três leis orçamentárias são, conforme previsto na Constituição Federal, leis ordinárias, ou seja, “são atos de planejamento aprovados pela maioria simples das Casas do Congresso Nacional”. Entretanto o que a doutrina vem discutindo por longos anos é se essas leis ordinárias são leis materiais ou meramente formais (PINHEIRO, 2015, p. 74).

No entendimento do doutrinador Ricardo Lobo Torres, a teoria que mais se amolda ao direito brasileiro é “a teoria de que o orçamento é *lei formal*, que apenas *prevê* as receitas públicas e *autoriza* os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras” (2002 p. 159).

Partindo dessa premissa pode-se concluir que o orçamento público no Brasil tem um caráter meramente autorizativo, ou seja, os gestores podem realizar somente as despesas previstas, mas a previsão da despesa não obriga sua efetivação (PASCOAL, 2009, p. 17).

Os doutrinadores Luís Roberto Barroso e Eduardo Mendonça explicam que este entendimento tem origem na Alemanha do século XIX e segundo eles

o orçamento registraria as previsões de gasto, mas não ostentaria, por si mesmo, qualquer pretensão impositiva [...] servindo ao objetivo de negar que direitos subjetivos pudessem emergir da lei orçamentária e embasar pretensões em face do Estado. O orçamento funcionaria como formalidade necessária, como pressuposto para a realização de despesa pública. A efetiva liberação dos recursos, porém, ficaria a critério do Poder Executivo (2013, p. 255).

Tamanha foi a inquietude doutrinária acerca do assunto que Rodrigo Luís Kanayama, em seu artigo intitulado “A ineficiência do orçamento público impositivo”, se alia a corrente do orçamento como lei formal e entre suas explicações traz que:

O planejamento elaborado pelo Poder Público, consubstanciado no plano, ganha vida, passa a ter validade, após a aprovação pelo Poder Legislativo. [...]. Não há regras ou obrigações expostos nesses planos, apenas demonstram a intenção do Poder Executivo na condução de uma determinada política. Na realidade, limitam a ação governamental [...]. Assim, se pretende agir, deve fazê-lo nos termos do plano aprovado democraticamente. [...]. Não criar direitos subjetivos é a essência do planejamento, apenas evidenciando as intenções do Estado para um tempo determinado no futuro. Isso significa que ninguém poderá, adiante, reclamar por não se beneficiar de uma determinada obra pública que havia sido prevista num plano orçamentário, dependendo de inúmeros fatores que transbordam a realidade formal e dura do plano. Da mesma forma que não se criam tributos pela lei do orçamento, nem se obriga o administrador a cobrá-los todos — assim como a arrecadação não está adstrita ao limite previsto na lei —, não se obriga o agente público a despender todas as despesas previstas nele, sendo-lhe facultado contingenciar despesa nos casos em que entenda não ser ela oportuna ou conveniente — ou ainda devido a eventos imprevistos (2009, p. 132).

Já em outro artigo seu, escrito cinco anos após o acima citado, o autor reformula seu entendimento afirmando que “em certa medida o orçamento possui caráter vinculativo, mesmo que diminuto. [...], mas não se permite que se tome um pelo outro: impositividade é conceito novo no direito brasileiro” e ressalva que, independente da natureza jurídica do orçamento, os serviços públicos prestados devem atender os princípios de eficiência e efetividade. Conclui esse artigo com a ideia de que “o sistema orçamentário brasileiro anseia por mudanças” e assume a posição da “nova tendência da doutrina e da jurisprudência” defendendo, “ao menos, a mínima vinculação” (KANAYAMA, 2014, p. 242).

Na seara de doutrinadores que entendem o orçamento como lei material, e por isso vinculativa, estão Ricardo Alberto Volpe e Hélio Martins Tollini ao afirmarem que as leis orçamentárias impõe aos gestores o dever de execução do planejamento, pois o orçamento, se não executado conforme previsto, frustra a sociedade e carimba a ineficiência da administração, restringindo o orçamento público a “uma mera peça de ficção” (2013, p. 03).

Tendo em vista o Estado Democrático de direitos, seus objetivos e valores, bem como, levando em consideração uma análise sistemática da Constituição Federal, há de se concordar com o caráter impositivo do orçamento (MARTINS, 2016, p. 389).

Considerando a evolução interpretativa da Constituição Federal acerca da matéria percebe-se que, apesar de ainda existir uma grande complacência em relação ao descumprimento do orçamento, já não cabe mais tratar os orçamentos como peças de ficção, até mesmo porque a própria Constituição definiu a prática de atos que atentem contra o sistema orçamentário estabelecido como crime de responsabilidade (DALLARI, 2016, p. 364-365).

Os tribunais brasileiros também vêm firmando, há algum tempo, o caráter impositivo do orçamento. Isso pode ser identificado em recente julgamento, da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4663, no qual Marco Aurélio, Ministro do Supremo Tribunal Federal, referendou a decisão do relator Ministro Luiz Fux, assentando que “todo o orçamento tem força vinculativa, pelo menos mínima” (BRASIL, S.T.F., 2014).

Kiyoshi Harada, ao analisar recentes posicionamentos do Supremo Tribunal Federal<sup>24</sup> no sentido de admitir o controle abstrato de normas orçamentárias, entende que

não há como negar à lei orçamentária, não só a sua natureza de lei formal ânuua, como também o seu conteúdo material, como os demais instrumentos normativos previstos no art. 59 da CF. O descumprimento de suas normas pode acarretar sanções de natureza política, administrativa e penal (2017, p. 76).

A alteração do modelo orçamentário brasileiro vinha sendo discutido no Congresso Nacional há longos anos. A intenção era tornar o orçamento, de fato, impositivo. E em 2015 teve conteúdo aprovado, após análise e discussão de diversas propostas, a Emenda Constitucional n. 86, que alterou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal (PASCOAL, 2015, cap. 3.2.1).

A irresignação parlamentar com o caráter meramente autorizativo da lei orçamentária se fez presente a partir do ano de 1999, onze anos após a promulgação da Constituição Federal, através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 77/1999 que tramitou em conjunto com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 22/2000, ambas originadas no Senado Federal e com semelhante justificativa (KANAYAMA, 2014, p. 249).

A proposta de Emenda Constitucional n. 22, de 2000, chamada PEC do orçamento impositivo, foi apresentada no Senado Federal pelo Senador Antonio Carlos

---

<sup>24</sup> Tal alteração jurisprudencial citada pode ser observada na ADI nº 2.925, Rel. Min. Ellen Gracie, *DJ* de 4-3-2005, e na ADI nº 4048, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 22-8-2008

Magalhães e propunha a obrigação da execução de toda a programação da lei orçamentária. Porém essa proposta foi alterada pela Câmara dos Deputados e, em 2006, voltou ao Senado sob a forma de Proposta de Emenda Constitucional nº 565-A. Tal proposta ficou sob a análise do Senado por longos sete anos e novamente sofreu alterações, retornando à Câmara dos Deputados na forma da PEC nº 353, de 2013, que em sua Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania desdobrou essa PEC em duas para tratar em separado o orçamento impositivo (art. 165 e 166) do mínimo constitucional à saúde (art. 198), mas que voltou à versão aglutinada do texto, sob o nº 358-B, que no dia 10 de fevereiro de 2015 foi aprovada e passou a vigorar como Emenda Constitucional n. 86/2015 (GREGGIANIN; SILVA, 2015, p. 6-7).

Observa-se que a impositividade orçamentária é positivada e começa a produzir efeitos antes mesmo da aprovação da Emenda Constitucional de 2015. Isso porque, infraconstitucionalmente, a Lei n. 12.919/2013, a Lei das Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2014, em seu artigo 52<sup>25</sup>, previu a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais com redação semelhante à Proposta de Emenda Constitucional que ainda estava em discussão. Porém cabe ressaltar o caráter anual da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que fez essa impositividade ser limitada ao alcance temporal da Lei. (KANAYAMA, 2014, p. 251).

O advento da Emenda Constitucional n. 86/2015 acabou por sedimentar no ordenamento jurídico a obrigatoriedade da execução orçamentária, ao menos no que se refere as emendas individuais. Tal situação gerou crítica até mesmo da própria consultoria do Congresso Nacional, que em estudo técnico conjunto censurou essa constitucionalização afirmando que

o esforço para alteração do texto constitucional poderia ter sido substituído por alterações específicas nos textos das LDOs (como ocorreu em 2014 e 2015) [...]. A introdução do novo modelo por meio das LDOs, renovadas a cada ano, permitiria aperfeiçoamentos constantes, até a sedimentação dos conceitos a ponto de serem inseridos de forma permanente na Constituição. Entretanto, a forma como foi promovida [...] a alteração da Constituição, declarando-se explicitamente a obrigatoriedade de execução apenas das programações derivadas de emendas, autoriza a conclusão, quanto às demais programações, que essas teriam caráter apenas autorizativo. [...] consagrando

---

<sup>25</sup> Artigo 52 da Lei 12.919 de 24 de dezembro de 2013: “52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal.”

o poder discricionário de execução da parcela mais relevante das programações orçamentárias [...] (GREGGIANIN; SILVA, 2015, p. 8).

A Emenda Constitucional n. 86 de 17 de março de 2015, altera a letra da Constituição Federal relativa aos artigos 165, 166 e 198, com o objetivo de tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica.

A primeira alteração é a inclusão do inciso III ao § 9º do artigo 165<sup>26</sup>, prevendo que cabe a Lei Complementar definir critérios para execução de forma equitativa das emendas individuais impositivas e procedimentos para limitar essas programações obrigatórias e cumprir os restos a pagar, quando houver impedimentos legais ou técnicos.

Seguindo as alterações a Emenda Constitucional inclui dez parágrafos ao artigo 166<sup>27</sup>. Assim, o novo texto constitucional delimita em 1,2% da Receita Corrente

---

<sup>26</sup>§9º do artigo 165 da Constituição Federal: “Cabe à lei complementar: [...] III- dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.”

<sup>27</sup>Artigo 166 da Constituição Federal: “[...]§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. § 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. § 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. § 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. § 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento; II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária. § 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14. § 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. § 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas

Líquida (RCL) o valor que deve ser destinado às emendas individuais, sendo que 50%, ou seja, metade desse percentual, deve ser destinado a ações e serviços de saúde.

A principal mudança trazida pela Emenda Constitucional n. 86/2015, inclusive a que dá razão ao apelido Emenda do Orçamento Impositivo, está contida no § 11 do artigo 166 da Constituição Federal que obriga a execução das emendas parlamentares individuais. Essa obrigatoriedade advinda da emenda refere-se, não apenas a execução orçamentária atinente aos empenhos, mas também a obrigatoriedade de pagamentos (GREGGIANIN; SILVA 2015, p. 13).

Apesar da letra da lei, ao definir como obrigatória a execução orçamentária e financeira, ser capaz de gerar entendimento equívoco de que essa impositividade “restringe-se ao empenho, primeiro estágio da realização da despesa”, deve-se atentar que execução orçamentária é um processo mais extenso e que “a obrigação se estende à execução financeira (pagamento) das emendas individuais, [...] incluindo-se os pagamentos de restos a pagar de exercícios anteriores<sup>28</sup>” (VOLPE; TOLLINI, 2013, p. 08).

Contudo a obrigatoriedade de execução orçamentária, advinda pela Emenda Constitucional n. 86/2015, comporta exceção e restrições. O § 12 do artigo 166 da Constituição Federal desobriga a execução das emendas individuais nos casos de impedimento de ordem técnica e os §§ 14 e 15 do mesmo artigo disciplinam as medidas que devem ser adotadas nesse caso. Já o § 17 do artigo 166 da Constituição Federal normatiza a possibilidade de restrição, permitindo a redução do montante a ser obrigatoriamente executado em caso de contingenciamento.

Desta forma, entende Rodrigo Luís Kanayama que

As despesas obrigatórias por lei devem ser cumpridas. Somente se houver exceção legal será permitido adaptar a despesa às disponibilidades orçamentárias e financeiras. Sob esse raciocínio, as emendas impositivas serão executadas, salvo nas hipóteses previstas. Existe, ainda, a margem de liberdade que, embora reduzida, autoriza a manutenção do equilíbrio orçamentário (2014, p. 17).

Apesar de não ser assunto de análise deste estudo, cabe salientar que a Emenda Constitucional n. 86/2015 trouxe também alterações no artigo 198 da Constituição

---

discricionárias. § 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria."

<sup>28</sup> Conforme rege o §16 do artigo 166 da Constituição Federal

Federal<sup>29</sup> que estão intimamente ligadas à efetivação dos direitos sociais. O artigo 3º<sup>30</sup> da Emenda Constitucional fixa em 15% o mínimo da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro para aplicação na área da saúde, computando, para o recebimento desse percentual, o valor das despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

### **3.2 A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e considerações acerca da experiência na vigência das emendas parlamentares impositivas**

Percebe-se, pois, que a propositura e aprovação da Emenda Constitucional n. 86/2015, tem como plano de fundo a busca pela ampliação da capacidade do Poder Legislativo de influir nas decisões orçamentárias, obrigando o Executivo a executar as despesas fixadas no orçamento (SANTOS, 2016, p.54).

De uma forma um tanto romantizada, pode-se entender o orçamento como instrumento de felicidade e dominação. A felicidade se explica quando da efetividade do recurso aplicado, trazendo os benefícios esperados para a população. E a dominação se justifica pelo fato de que durante o processo de elaboração e a aprovação do orçamento, no anseio de ver contemplado nele as aspirações de cada Poder, diversos conflitos são gerados, envolvendo pressões de todos os lados, transformando o processo orçamentário em verdadeiras batalhas (FREITAS, 2017, p. 218).

Sendo o orçamento um meio de garantir a felicidade através da eficiência e eficácia em atender as necessidades do povo, “o controle do orçamento, ou da sua efetividade, indica que a participação popular torna-se indispensável para que os fins sejam alcançados”, ou seja, “a apatia política não é benéfica na sociedade” (KANAYAMA, 2009, p. 136).

---

<sup>29</sup> Artigo 198 da Constituição Federal: “[...]§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) II – [...];III – [...]. § 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015).

<sup>30</sup> Artigo 3º da Emenda Constitucional n. 86/2015: “As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.

Porém o que se observa na sociedade atual é uma enorme descredibilidade com o Congresso Nacional. As pessoas elegem os seus candidatos para ocupar as vagas representativas nas casas legislativas, mas não exercem sobre eles o devido controle e a cobrança necessária para ver atendidas as necessidades comuns, muitas vezes a população nem ao menos lembra em qual candidato votou no último pleito (FREITAS, 2016, p. 62).

Por outro lado, muitas vezes, vê-se que os anseios dos representantes do povo não são os mesmos que os destes. Os políticos deveriam lutar para alcançar essa eficácia da aplicação de recursos pretendida pelo povo, entretanto, essa luta vem mascarada por uma violência ao bom senso do eleitor, e a elaboração do orçamento público torna-se

um confronto de interesses. Há pedidos de verba por diversas frentes, representando quase sempre interesses diametralmente opostos. Todo mundo quer recurso, precisa de verba para efetivar suas promessas e compromissos, desde os estados até as escolas, e, assim, a comissão de orçamento se transforma em um campo de batalha, sujeito a toda sorte de instintos, desde os mais nobres, como a compaixão e a solidariedade, até a ganância, o ódio e o rancor. [...] Destarte, as normas jurídicas são levadas por paixões, por interesses. No orçamento o quadro é o mesmo [...]. A própria elaboração do orçamento envolve a participação de governantes e bancadas em um jogo de emoção pura, cada um em prol dos seus interesses, para fortalecer sua base e ganhar votos. O jogo é assim. (FREITAS, 2017, p. 222-224).

Apesar de toda essa movimentação política que se observa na prática, a teoria nos ensina que o orçamento é aprovado pelos parlamentares e por isso discutido conforme a vontade popular. Cabe, portanto, ao Poder Executivo contingenciar os gastos aprovados e que não se alinham a seus interesses políticos (SANTOS, 2016, p. 62).

Deste modo, a execução do orçamento, além de ficar subordinado às variações da economia que, dependendo da situação, o torna rígido, sofre ainda com a acalorada disputa de recursos entre os poderes Executivo e Legislativo. Isso torna o contexto orçamentário brasileiro um tanto quanto complexo, pois tem-se o que se chama de “presidencialismo de coalização”, em que há um grande número de parlamentares de diversos idealismos e partidos políticos tendo a possibilidade de, através de emendas, incluir despesas ao orçamento (SILVEIRA, 2015, p. 68-69).

Se observa, então, um “embate de posições diferentes, cada qual visando a resgatar mais competências orçamentárias para si”. E essa disputa pelo poder de decidir como alocar os recursos acaba por repercutir na influência dos órgãos e

consequentemente altera o equilíbrio entre os poderes do Estado (KANAYAMA, 2014, p. 241).

Nessa conjuntura, o contingenciamento de verbas do Poder Executivo não deixa de ser uma certa limitação aos anseios dos parlamentares, e, muitas vezes, causa desconforto e até uma irresignação do Legislativo para com o Executivo. Um dos motivos que causam esse desconforto é a falta de transparência, por parte do Executivo, no contingenciamento de dotações, pois acaba afetando também a programação incluída pelo parlamento por meio de emendas. Essa é a razão pela qual os parlamentares decidiram alterar a constituição, tornando suas emendas individuais de execução obrigatória (GONTIJO, 2013, P. 2-3).

Foi assim que resultou a Emenda Constitucional n. 86/2015, “com a simples motivação de chamar de orçamento vinculante, ou orçamento “impositivo” [...] a liberação da verba dos parlamentares: típico jogo de poder, de paixão” (FREITAS, 2017, p. 224).

Grande foi a expectativa criada acerca do orçamento impositivo. Nas discussões para aprovação da Emenda Constitucional n. 86/2015 os próprios parlamentares, em seus discursos, consideravam que as emendas parlamentares teriam o condão de engrandecer o parlamento em detrimento do Executivo e assim marcar o início de uma nova fase nas relações entre Executivo e Legislativo (DINIZ, 2016, p. 118).

Como efeito da impositividade das emendas individuais, esperava-se um novo equilíbrio entre Legislativo e Executivo. O empoderamento do Legislativo, por sua vez, apresenta duas faces distintas: uma benévola, em que a população das regiões esquecidas pelos programas de governo teria sua chance através de emendas dos parlamentares que as representa; e a faceta ruim, que se configura nas escusas negociações, favorecimentos e flexuosidades para a aprovação das leis orçamentárias (KANAYAMA, 2014, p.254, 256).

De tal modo, as emendas parlamentares poderiam, de fato, contribuir para, por exemplo, atender e até mesmo ampliar diversas ações de programas mantidos pelo governo federal, contudo, o que se observa na prática, quando da apreciação do projeto orçamentário, é o pouco ou inexistente debate acerca de programas de governo e seus objetivos. Essa falta de discussão esculpe a face ruim das emendas individuais, abrindo espaço para que elas sejam utilizadas pelo parlamentar como instrumento para recrutar votos dos eleitores, e como moeda de troca do Executivo para manipular os votos dos parlamentares nas votações de seu interesse. Assim as emendas parlamentares

individuais acabam por se transformar em instrumentos para a corrupção ao permitir a troca de recursos por apoio político (GONTIJO, *et all*, 2014, p. 44-46).

Diante da situação que se instaurou, observa-se que toda essa pressão legislativa que culminou na alteração constitucional tornando obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais, sob pena de caracterização de crime de responsabilidade, se tornou um verdadeiro arranjo mórbido já que só atendeu os interesses políticos dos parlamentares. Para reverter essa situação se faz necessário ajustar os mecanismos, já existentes e conhecidos, que dão ao orçamento um caráter impositivo, para que assim aconteça de forma clara e efetiva a obrigatoriedade da execução de todo o orçamento (SANTOS, 2016, p. 63).

A análise dos números, obtidos na vigência da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais, alertam para diferentes situações. Em 2014, quando a impositividade foi prevista apenas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o orçamento impositivo já enfrentou uma séria de dificuldades, especialmente técnicas. Neste ano, além de ser ano eleitoral, que limita prazos para contratação, ainda se observou que a alta complexidade do orçamento brasileiro é algo a ser vencido, pois 98% das emendas apresentadas pelos congressistas estavam eivadas de algum tipo de impedimento (DINIZ, 2016, p. 120).

O que se observou, neste primeiro momento, é que na ânsia de dar efetividade a essas normas, as regulamentaram, porém esse processo acabou esbarando no excesso de burocracia e em uma série de dificuldades operacionais que acabaram por frustrar o objetivo principal (VOLPE; CAMBRAIA, 2015, p.111).

Todavia as dotações derivadas de emendas individuais no ano de 2014, apesar de todas as dificuldades enfrentadas, fechou com um total de empenhos de R\$ 6,141 bilhões, o que corresponde a 0,94% da receita corrente líquida de 2013, perfazendo o cumprimento de 70,23% do montante obrigatório para o ano em tela (VOLPE; CAMBRAIA, 2015, p.124).

Assim, apesar de expressivos os valores empenhados, estes ainda ficaram abaixo do máximo estabelecido de 1,2 % da receita líquida corrente, restando provado que a impositividade das emendas individuais não atendeu as expectativas nem tão pouco se firmou como marco de uma nova relação entre os poderes Executivo e Legislativo, mas mostrou as amarras de um processo extremamente burocratizado e sem contrapartida efetiva (DINIZ, 2016, p 121,124).

Em 2015 a crise econômica se agravou, e a política ganhou novos rumos com a entrada do presidente da Câmara dos Deputados manifestamente fazendo oposição ao poder Executivo, inclusive colocando em pauta a votação em segundo turno da PEC do orçamento impositivo. Assim o segundo ano de vigência da obrigatoriedade de execução das emendas individuais foi marcado por uma série de mudanças. Os órgãos executores conseguiram desburocratizar o sistema, os parlamentares capacitaram suas equipes e o governo inverteu suas prioridades, priorizando o pagamento dos restos. O resultado, porém, ficou longe do desejado, dos mais 9,5 bilhões autorizados menos de 3,5 bilhões foram empenhados, assim o governo cumpriu 60% do limite máximo de pagamento e empenhou menos de 30% dos recursos (DINIZ, 2016, p. 125- 126).

O que chama atenção de um ano pra outro é a liberação efetiva do dinheiro, ou seja, o total pago. Enquanto em 2014 foram pagos 146,1 milhões, no ano de 2015 esse valor passou para quase 2,5 bilhões, praticamente 17 vezes mais, conforme revela dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), expostos na tabela abaixo. Porém é importante atentar que este valor só aumentou neste patamar devido aos restos a pagar, tendo em vista que 2015 teve o menor volume de empenhos praticados, isso devido ao forte contingenciamento ocorrido neste período (BRASIL, 2017, p. 27).

**Tabela:** Execução de Emendas individuais impositivas

(R\$ Milhões)					
Ano Exercício	Autorizado	Empenhado	Pago do Exercício	Pago de Restos a Pagar	Pago Total
2014	8.671,6	6.141,6	146,1	-	146,1
2015	9.665,4	3.430,8	44,9	2.365,3	2.410,1
2016	9.104,2	7.270,6	1.984,6	2.929,7	4.914,3
2017 <sup>(1)</sup>	9.098,7	1.851,9	8,4	1.604,5	1.612,9

Fonte: BRASIL, 2017, p. 27.

<sup>(1)</sup>Dados atualizados em 29/06/2017

Em 2016, já com a vigência da Emenda Constitucional 86/2015, a Lei de Diretrizes Orçamentárias continuou a dispor sobre o orçamento impositivo e inovou ao trazer a extensão da impositividade para as programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada. Entretanto algumas de suas disposições relacionadas à efetividade do orçamento impositivo foram vetadas. Um desses vetos incidiu

diretamente sobre a transparência e controle da execução das emendas individuais ao vetar a obrigatoriedade da publicação atualizada das informações e detalhamentos sobre as programações incluídas por meio dessas emendas. (BRASIL, 2016, p.37).

O destaque, no exercício financeiro de 2016, fica com o montante pago no exercício, a razão deste volume insólito se deu em função do não contingenciamento das emendas em função da meta elástica de déficit (BRASIL, 2017, p. 27).

O que se observa é um crescimento da importância das emendas impositivas. Dessa forma, apesar da expectativa dos parlamentares de que as emendas impositivas desse a eles um empoderamento orçamentário e conseqüentemente trouxesse equilíbrio entre os poderes, de fato, nos primeiros anos de vigência, isso não se confirmou. O que se visualizou foi uma maior rigidez das regras pelo Executivo, dificultando a liberação de recurso, especialmente devido aos casos de impedimentos técnicos (DINIZ, 2016, p.131).

Portanto observa-se a tendência à impositividade do orçamento público brasileiro tendo em vista a perceptível relação entre a natureza do orçamento e efetividade de aplicação dos recursos públicos. Na tentativa de impor obrigatoriedade à execução da programação orçamentaria é que foi aprovada a Emenda Constitucional n. 86/2015, porém, devido ao pouco tempo de vigência, não há dados suficientes para avaliar de forma fidedigna se essa Emenda é capaz de garantir a eficiência da execução orçamentária e trazer o tão esperado equilíbrio, em matéria orçamentária, entre os poderes Executivo e Legislativo. Entretanto é imperativo asseverar que o tema ainda é recente e para detectar o alcance de sucesso dessa transição, autorizativo/impositivo, se faz necessário ainda muita pesquisa e também fazer chegar essa modificação no processo orçamentário dos demais entes federados, visando a consolidação desta concepção impositiva.

## **4 A APLICABILIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 86/2015 AOS ESTADOS, AOS MUNICÍPIOS E AO DISTRITO FEDERAL**

Para compreender melhor como configurar o orçamento impositivo, advindo da Emenda Constitucional n. 86/2015, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, se faz necessário ponderar acerca da eficácia e da aplicabilidade das normas constitucionais, bem como, sobre o princípio federativo e o princípio da autonomia dos entes federados, trazendo em tela a predominância do interesse local, elemento essencial para o deslinde da temática proposta.

### **4.1 Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais**

“A Constituição existe, mas só é válida e eficaz se realizada”. E para que se realize a Constituição é necessário um agir de todos os indivíduos em acordo com suas normas, seja na esfera pública ou social. Isso requer interpretação não só literal da norma, mas uma interpretação sistemática levando em consideração todo arcabouço valorativo e principiológico que, de fato, a torna apta a normatizar as relações concretas (SLAIBI FILHO, 2009, p. 63).

Para desencadear essa interpretação sistemática que a Constituição exige na busca para a melhor aplicação de sua normatividade, é imperioso, de início, fazer a distinção entre alguns institutos atinentes a norma jurídica. Para saber, de forma extremamente resumida: validade refere-se a consonância de uma norma com normas superiores; vigência diz respeito ao período de obrigatoriedade da norma; eficácia é a capacidade da norma de gerar efeitos; e a aplicabilidade é a utilização da norma pra reger o caso surtindo os efeitos que dela se espera (BERNARDES; FERREIRA, 2012, p. 43).

Devidamente conceituados, estes elementos, quando identificados na norma constitucional, dão a ela as condições para se tornar aplicável, ou seja, juridicamente “a aplicabilidade das normas constitucionais dependem especialmente de saber se estão vigentes, se são legítimas, se são eficazes” (SILVA, 2012, p. 51).

Suplantada a confusão vocabular, atenta-se ao fato de que eficácia e aplicabilidade são elementos conexos, uma vez que a norma só é aplicável se é eficaz. Assim, no caso concreto, se falta algum requisito à norma, essa não pode ser aplicada, pois é ineficaz (SILVA, 2012, p. 59).

Ao analisar apenas a possibilidade de aplicação da norma, diz-se que é eficaz aquela que possui todas as condições técnicas de atuar, independentemente do comportamento dos fatos ocorridos (PIMENTA, 1999, p. 103).

Há também que se distinguir a eficácia jurídica da eficácia social. Àquela citada nos parágrafos anteriores diz respeito à eficácia jurídica, que ainda pode ser definida, conforme síntese de Ingo Wolfgang Sarlet, como a possibilidade de, a norma válida, ser aplicada ao caso concreto e gerar efeitos. Enquanto a eficácia social, também chamada de efetividade, compreende “tanto a decisão pela efetiva aplicação da norma (juridicamente eficaz), quanto o resultado concreto decorrente – ou não – desta aplicação”. Assim posto, é nítido que ambas, apesar de gravitar em planos distintos, uma do dever ser e outra do ser, estão profundamente atreladas a ponto de serem indispensáveis à concretização do direito (2017, p.173).

O tema da eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais há muitos anos ocupa lugar de destaque na doutrina brasileira fazendo surgir diversas classificações das normas constitucionais quanto à eficácia e aplicabilidade. A mais conhecida e utilizada classificação é a divisão tricotômica de José Afonso da Silva em normas constitucionais de eficácia plena, de eficácia contida e de eficácia limitada ou reduzida<sup>31</sup>.

Essa classificação parte da ideia de não haver norma constitucional desprovida de eficácia, ou seja, de que toda norma constitucional, ao entrar em vigor, irradia seus efeitos inovando o ordenamento posto. Entretanto esses efeitos, em algumas situações, dependem de uma normatização ordinária ou complementação executória para que se manifestem em plenitude (SILVA, 2012, p. 81).

Na primeira divisão, normas de eficácia plena, inclui-se àquelas que são capazes ou tem possibilidade de produzir seus efeitos desde a sua entrada em vigor, pois o legislador as criou suficientemente aptas a incidir direta e imediatamente sobre o assunto objeto de sua constituição (SILVA, 2012, p. 82).

---

<sup>31</sup>Diversos doutrinadores citam, em suas obras, essa celebre classificação, tais como: SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de direito constitucional. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017; PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais programáticas. São Paulo: Max Limonad, 1999; BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. Direito Constitucional I - Direito Constitucional e Constituição, 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012; MORAES, Guilherme de. Curso de Direito Constitucional, 10ª edição. São Paulo: Atlas, 2018; Alguns doutrinadores citam a afamada teoria tricotômica de José Afonso da Silva, porém, propõem novos modelos de classificação, caso de BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 5ª ed. ampl. e atual.. Rio de Janeiro: Renovar, 2001 e DINIZ, Maria Helena. Norma constitucional e seus efeitos. 5ª ed. atual.. São Paulo: Saraiva, 2001.

Por essa característica, a normas de eficácia plena são também intitulada de norma de aplicabilidade imediata, pois não depende de legislação posterior ou qualquer outra forma de normatização para que se operem de imediato após sua vigência, impedindo assim que o legislador infraconstitucional a restrinja, fato este que impossibilita a regulamentação de certas matérias nela aplicadas (NOVELINO, 2014, s.p.).

Em resumo, são de eficácia plena as normas que:

a) contenham vedações ou proibições; b) confirmam isenções, imunidades e prerrogativas; c) não designem órgãos ou autoridades especiais a que incubam especificadamente sua execução; d) não indiquem processos especiais em sua execução; e) não exijam elaboração de novas normas legislativas que lhes completem o alcance ou de sentido, ou lhes fixe o conteúdo, porque já se apresentam suficientemente explícitas na definição dos interesses nela regulados (SILVA, 2012, p. 99).

As normas de eficácia contida se assemelham as normas de eficácia plena por ter sua aplicabilidade imediata e também assemelham-se as normas de eficácia limitada por dependerem de regulamentação legislativa, porém a diferença se dá ao ponto que enquanto as normas de eficácia limitada a regulamentação legislativa amplia a eficácia da norma, nas de eficácia contida a intervenção restringe a plenitude da eficácia regulamentando direitos subjetivos (SILVA, 2012, p. 102).

Entende-se que as normas constitucionais de eficácia contida dispõem de todos os elementos necessários para produção de efeitos imediatos, porém comporta a restrição destes efeitos pela legislação infraconstitucional, por algum conceito jurídico prescrito nela mesma e por outras normas constitucionais. No primeiro caso tem-se o exemplo no inciso XIII do artigo 5º da Constituição<sup>32</sup>, que assegura o livre exercício da profissão, mas aceita que tal exercício seja regulamentado por lei posterior. No segundo caso, o exemplo está na aplicação do inciso XXV do artigo 5º da Constituição<sup>33</sup>, em que pode haver restrição no emprego do instituto previsto na norma dependendo da interpretação dada pelas autoridades da expressão “imminente perigo público”. E na terceira hipótese, um exemplo é a restrição do direito de inviolabilidade da

---

<sup>32</sup>Artigo 5º, inciso XIII da Constituição Federal: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

<sup>33</sup>Artigo 5º, inciso XXV da Constituição Federal: “no caso de imminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.

correspondência, do inciso XII do artigo 5º<sup>34</sup>, durante o estado de sítio, prevista no inciso III do artigo 139<sup>35</sup>, ambos da Constituição (MOTTA, 2018 p. 67).

A peculiaridade desse tipo de norma é a aplicabilidade imediata e direta, não sendo, esta, condicionada a posterior normatização. Porém seus limites sim é que ficam na dependência da posterior regulação, seja por lei ou pelas circunstâncias restritivas acima citadas e aceitas constitucionalmente, é daí que se intitula norma de eficácia contida (SILVA, 2012, p. 114).

As normas constitucionais de eficácia limitada constituem-se naquelas que não são capazes de produzir os efeitos essenciais simplesmente por entrar em vigor, para tanto necessitam de normatização legislativa ulterior e por esse motivo a aplicabilidade dessas normas é indireta, mediata e reduzida (SILVA, 2012, p. 82).

Este grupo comporta ainda uma subdivisão em: normas constitucionais de princípio institutivo, nas quais a Constituição apenas delinea a estruturação e as atribuições de órgãos, entidades ou institutos, restando o disciplinamento detalhado a respeito da matéria ao legislador; e as normas de princípio programático, àquelas nas quais o constituinte se limita a traçar princípios e diretrizes de atuação dos órgãos públicos e indicam certas preocupações estatais que visam a realização de fins sociais (SILVA, 2012, p. 120-135).

Dessa classificação criada por José Afonso da Silva e empregada pelo Supremo Tribunal Federal extrai-se que as alterações advindas da Emenda Constitucional n. 86/2015 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, porém esse fenômeno se dá a nível federal, ou seja, ela se aplica de imediato e surtindo todos os seus efeitos diante do orçamento da União.

Sendo omissa, a alteração constitucional, quanto a sua aplicabilidade aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, se faz necessários recorrer ao estudo do princípio federativo e da autonomia dos entes federados para buscar a forma de extensão do chamado orçamento impositivo aos demais entes.

---

<sup>34</sup>Artigo 5º, inciso XII da Constituição Federal: “é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”.

<sup>35</sup>Artigo 139, inciso III da Constituição Federal: “Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas: III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei”.

## 4.2 O princípio federativo e a autonomia dos entes federados

O federalismo compreende “um conjunto de princípios e valores que buscam a unidade na diversidade”. Seus ideais visam à concretização de fins comuns entre os pactuantes, através da união desses, mantendo-lhes certa autonomia que atenda as necessidades e pretensões específicas de cada um (CORRALO, 2011, p. 43).

Segundo Marcelo Novelino, “a forma federativa de Estado tem sua origem a partir de um pacto celebrado entre Estados que cedem sua soberania para o ente central e passam a ter autonomia nos termos estabelecidos pela constituição”. Assim, em um Estado tem-se um governo central direcionando outros governos regionais diferentes entre si, mas em comunhão de ideais (2014, s.p.).

Portanto para caracterizar uma federação se faz necessário a coexistência de dois níveis de poder natural, o central da União e os periféricos dos Estados-membros, tanto no âmbito jurídico, quanto administrativo e também político (MOTTA, 2018, p. 455).

Neste contexto, o federalismo se materializa no Brasil pela Federação brasileira, reafirmada na Constituição Federal de 1988, que traz como características principais decorrentes da evolução histórica: a desagregação, haja vista a figura antiga de um Estado unitário que concedendo autonomia as suas províncias as tornou Estados-membros; a cooperação, figurada na concorrência de competências para determinadas matérias com o objetivo de alcançar eficiência na execução de seus propósitos; e assimetria, em que cada ente contribui proporcionalmente a sua população, território e riqueza (CORRALO, 2006, p. 149-150).

Os artigos 1º<sup>36</sup> e 18<sup>37</sup> da Constituição Federal consagram a forma federativa da República do Brasil, que compreende a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Destaca-se nesses artigos a inovação constitucional de estender aos municípios o status de ente federado.

A indissolubilidade prevista consiste na proibição de secessão, ou seja, uma vez constituída a federação, não pode a unidade federada retirar-se da mesma. De tal forma,

---

<sup>36</sup>Artigo 1º da Constituição Federal: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos”.

<sup>37</sup>Artigo 18 da Constituição Federal: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

a indissolubilidade do vínculo federativo é elemento essencial da federação, ao ponto de a Constituição brasileira o consagrar como cláusula pétrea (SARLET, 2017, p. 859).

Contudo, respeitando a autonomia de cada ente federado, o princípio federativo “deve servir de diretriz hermenêutica tanto no âmbito de elaboração quanto no de aplicação das leis” (NOVELINO, 2014, s.p.).

Nessa seara, é unânime a doutrina que traz a autonomia como característica principal dos Estados-membros. Porém se faz basilar distinguir autonomia e soberania. Na lição de Sylvio Motta fica bastante clara a diferenciação entre esses dois conceitos

A **soberania** significa poder semiabsoluto, em que seu detentor não se submete a qualquer outra autoridade, senão por sua livre e espontânea vontade. O poder ínsito na soberania não admite limitação externa. Embora existam distinções quanto ao poderio político, econômico e militar, juridicamente todos os Estados são iguais: um não possui poder sobre o outro além daquele exercido através do consenso.[...] A **autonomia** é fenômeno ocorrente no âmbito interno dos Estados, [...] pode ser ela **política**, quando a subdivisão interna possui poder de fazer leis, ou **administrativa**, quando o novo centro tem liberdade apenas para executar, cumprir as ordens do poder central (2018, p. 458).

Resta evidenciado que é da autonomia que surge a capacidade de auto-organização dos Estados-membros estipulada no artigo 25 da Constituição Federal<sup>38</sup>. Desse dispositivo decorre a autodeterminação dos Estados-membros, tendo estes autonomia para estabelecer livremente, em suas constituições, aquilo que não lhes é vedado pela Constituição Federal (FERREIRA FILHO, 2010, p. 177-178).

Essa autonomia dos entes federados para se auto-organizar conferindo lhes a criação de suas próprias constituições desde que em conformidade com a Constituição Federal, implica uma atividade do tipo constituinte, ainda que não originária. Destarte, ainda que auto-organização expresse sua essência no poder constituinte estadual, não se restringe apenas a ele, pois engloba também a amplitude do poder de legislar sobre interesses próprios, limitados pelo sistema de repartição de competências entre a União e entes federados, previsto na Lei Maior (SARLET, 2017, p. 859).

A competência legislativa é o poder de criar normas jurídicas sobre determinadas matérias. Sendo assim encontra-se na constituição competências: expressas, como as do artigo 22 da Constituição Federal<sup>39</sup>; residuais ou exclusivas, atribuídas a um único ente e não podem ser delegadas, a exemplo do artigo 21 da

---

<sup>38</sup> Artigo 25 da Constituição Federal: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

<sup>39</sup> Artigo 22 da Constituição Federal: “Compete privativamente à União legislar sobre [...]”.

Constituição Federal<sup>40</sup>; privativas, impostas a um único ente, mas delegáveis, como as do parágrafo único do artigo 22 do texto constitucional<sup>41</sup>; comuns, exercidas simultaneamente entre os entes, caso do artigo 23 da Constituição Federal<sup>42</sup>; e as concorrentes (MOTTA, 2018, p. 460).

Quanto à repartição de competências, a Constituição Federal, no plano horizontal, segue a tradição do Direito norte-americano, enumerando as competências da União e atribuindo poderes reservados ou não enumerados aos Estados, entretanto, inova ao enumerar competências aos Municípios. Já, no plano vertical, o artigo 24 da Constituição Federal<sup>43</sup> estabelece a competência concorrente, fazendo surgir as chamadas normas gerais que são de competência da União, restando aos Estados e ao Distrito Federal a suplementação da legislação com normas específicas referente as matérias enumeradas (MOTTA, 2018, p. 460).

Contudo a autonomia dos entes federados não é ilimitada. A Constituição Federal, em seu artigo 25, limita o Poder Constituinte dos Estados-membros determinando a observância de princípios nela estabelecidos, como os intocáveis do parágrafo 4º do artigo 60<sup>44</sup> e os do inciso VII do artigo 34<sup>45</sup> que se não observados dão causa a intervenção federal, além de princípios implícitos que a jurisprudência identifica como obrigatórios para a organização dos entes federativos, em especial os que dizem respeito ao processo legislativo (FERREIRA FILHO, 2010, p. 177-178).

Afora os princípios, normas gerais que revelam valores e diretrizes também impõe submissão do constituinte estadual. Entre elas: as regras que preordenam as

<sup>40</sup> Artigo 21 da Constituição Federal: “Compete à União [...]”.

<sup>41</sup> Parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal: “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”.

<sup>42</sup> Artigo 23 da Constituição Federal: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]”.

<sup>43</sup> Artigo 24 da Constituição Federal: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

<sup>44</sup> Parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição Federal: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais”.

<sup>45</sup> Artigo 34, inciso VII, da Constituição Federal: “A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde”.

instituições e definem estrutura dos órgãos, como o sistema eleitoral, a duração do mandato, a data das eleições e posse dos governantes; normas que estendem às demais unidades federativas as regras que presidem ou conferem poderes a uma instituição federal, caso do caput do artigo 75<sup>46</sup>; e as regras de subordinação normativa direta (na própria Constituição) ou indireta (legislação federal obrigatória para os estados) (FERREIRA FILHO, 2010, p. 179-181).

Por outro lado, o princípio da predominância do interesse local amplia a autonomia, em especial a dos municípios, em questão administrativa e legislativa. A autonomia administrativa regida pelo interesse local engloba “os serviços públicos, a polícia administrativa, a intervenção direta e indireta e o fomento às atividades sociais e econômicas”. A autonomia legislativa se consagra, além da função fiscalizadora, na função legiferante que possibilita a criação de leis dentro de um sistema jurídico municipal que tem como critério de validade a própria lei orgânica (CORRALO, 2011, p. 55).

O termo interesse local é um tanto abstrato, pois se trata de um conceito aberto como explica Nelson Nery Costa ao anotar sobre a terminologia desta expressão:

Os *interesses locais* são aqueles relacionados ao cotidiano da vida municipal, que dizem respeito diretamente aos problemas de vizinhos, sendo *predominante* a competência do Município sobre tais matérias. Observe-se que a expressão, apesar de imprecisa e mesmo ambígua, tem a vantagem de permitir uma *elasticidade* que assegura uma flexibilização doutrinária capaz de permitir a evolução do conceito, de acordo com as necessidades históricas municipais (2014, p. 97-98).

Esse princípio acaba por nortear a repartição de competência do Estado federal, uma vez que os assuntos que são predominantemente locais devem ser regulamentados pelo Município, os de interesse regional compete aos Estados-membros, e resta à União os assuntos de interesse nacional (MOTTA, 2018, p. 459).

Com isso entende-se que, a exemplo das Leis Orgânicas dos Municípios e da Constituição Estadual dos Estados-membros, a Constituição Federal também possui dispositivos legais que normatizam relações de interesses que dizem respeito a sua própria organização.

---

<sup>46</sup> Artigo 75 da Constituição Federal: “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

Resta claro, então, que “a Federação brasileira não é apenas um pacto político. É também um complexo normativo coordenado, que reúne ordens jurídicas distintas, delimitadas segundo o âmbito territorial de validade”, sejam elas nacionais, federais, estaduais, municipais ou distritais (MODESTO, 2014, p. 202).

Sendo assim, não é possível falar em escalonamento de normas, eis que a validade da norma se dá dentro da sua área e tem supremacia àquela criada por quem tem competência para tal, podendo, por exemplo, a lei municipal prevalecer sobre a federal (MOTTA, 2018, p. 462).

Observa-se, porém, uma adequação normativa das constituições Estaduais e leis orgânicas diante do primado das normas da Constituição Federal. É usual, frequente e, em alguns casos, obrigatória a reprodução literal de normas constitucionais federais nas demais ordens jurídicas, que devem ser feitas por transposição, repetição ou remissão. Contudo, verifica-se um “mimetismo normativo decorrente da fragilidade dos entes subnacionais”, reproduzindo em suas cartas constituintes conteúdos que revelam a organização da União. Esse fenômeno acaba por cunhar divergências quanto ao controle de constitucionalidade dessas normas. (MODESTO, 2014, p. 202)

Eis que surge o ponto nevrálgico desta monografia. Como se deve estender o chamado orçamento impositivo aos demais entes da federação, tendo em vista que tal assunto é de interesse local e acaba por limitar as autonomias das unidades federadas?

### **4.3 A extensão do orçamento impositivo aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal**

A Emenda Constitucional n. 86/2015, diferente da proposta original que delimitava a extensão facultativa, foi omissa quanto sua extensão aos demais entes federados. A Emenda não trouxe de forma expressa se a regulamentação do orçamento impositivo tem caráter de norma central, e por isso de aplicabilidade imediata ou de reprodução obrigatória, ou se tem caráter de norma parcial, sendo essa de imitação, podendo ou não o legislador inclui-lo nas constituintes das demais unidades da Federação (CARRA, 2015, p. 81-82).

Para melhor compreender o que são normas centrais é imprescindível retomar o pensamento kelseniano sobre a formação do Estado federal, muito bem transcrito por Celso Antonio Bandeira de Mello ao analisar a desconstituição da Constituição Federal:

a chamada ‘constituição federal’ pode ser desdobrada em duas cartas distintas: a constituição total e a constituição da União. A constituição total compreende a verdadeira constituição federal e regula, portanto, os poderes do Estado federal. A constituição da União dispõe somente sobre as competências da coletividade central, delegadas pela constituição total. Ela se encontra em plano idêntico ao das constituições dos Estados-membros [...] Desse modo se evitam confusões como as que cotidianamente ocorrem entre a União – uma das coletividades parciais – e o Estado federal – a comunidade total (*apud* BRASIL, 2008, p. 3).

Elucidada esta questão, sobre constituição total e constituição da União, é possível entender melhor o que são normas centrais e porque sua reprodução tem caráter obrigatório nas constituições dos entes federados.

Normas centrais são um “conjunto de normas constitucionais vinculadas à organização da forma federal de Estado, com missão de manter e preservar a homogeneidade dentro da pluralidade”, e se destinam a regular a participação, organização e as autonomias dos entes federados (HORTA, 1997, p. 176).

Algumas dessas normas são de aplicabilidade imediata e automática, caso, por exemplo, das normas que versam sobre direitos fundamentais, separação de poderes e forma de Governo e de Estado, essas independem de transposição normativa. Outras, por sua vez, requerem atuação do constituinte estadual para replicar as normas centrais que devem integrar a organização do Estado e do Município (HORTA, 1997, p. 178).

Já, ao contrário da norma central, a norma parcial diz respeito a constituição da União, o que por sua vez, não impede que os demais entes federados as absorvam em seus respectivos documentos constituintes, por isso essas normas também são chamadas de normas de imitação.

A imitação das normas parciais deve ser sempre expressa, por este motivo revelam o exercício da autonomia normativa dos Estados-membros. Esta categoria de normas comporta disciplina diversa e inovadora, atendendo as peculiaridades de cada unidade federativa. Porém o que se observa é o fenômeno do mimetismo constitucional, restringindo-se, o constituinte local, a somente imitar o texto da constituição da União (MODESTO, 2014, p. 203).

Restando a controvérsia quanto a aplicabilidade das inovações advindas pela Emenda Constitucional n. 86/2015, algumas cortes de contas sustentaram quanto a sua aplicação imediata. Exemplo disso é o Tribunal de Contas do estado de São Paulo, que, por meio do Comunicado SDG n.18/2015, informou a seus jurisdicionados quanto a observância obrigatória das alterações constitucionais na elaboração das normas orçamentárias do Estado e dos Municípios.

Julga-se errônea a interpretação da Corte de Contas Paulista de conotar aplicabilidade imediata as intervenções trazidas pela citada Emenda, pois classifica o artigo 166 da Constituição como norma central que versa sobre direitos fundamentais, separação de poderes e forma de Governo e Estado, o que de fato não se consubstancia. Além disso, tal entendimento afronta a própria constituição ao furtar do estado de São Paulo e de seus Municípios a capacidade e autonomia de auto-organização (CARRA, 2015, p. 83-84).

Na perspectiva da importância da preservação da autonomia dos entes, em especial dos Municípios, para a incolumidade da Federação, conclui o doutrinador Giovanni Corralo que a concretização dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito são corolários da efetivação da autonomia municipal. As características federativas, já citadas, de assimetria e cooperação embasaram uma federação que vai ao encontro dos anelos da população ao conceder a seus entes autonomia com relevo no poder local. Contudo para que essas autonomias, a nível municipal, devessem se efetivem, e não acabem por dar lugar a dependência econômica e política, se faz necessárias readequações tributárias e de transferências constitucionais. Só assim ocorrerá a efetivação da autonomia financeira dos Municípios, dispondo de recursos para que, de fato, possam cumprir com sua missão institucional (2006, p. 218).

Observa-se daí, que a efetiva autonomia municipal baseia-se em sua autonomia financeira, e isso é de importante relevância para a reposta que se busca aqui. Imaginemos um Município que tem seu orçamento público bem ajustado, restando pouquíssima discricionariedade ao executivo para aplicação de recursos, se a norma constitucional que fixou o orçamento impositivo for de eficácia plena e aplicabilidade imediata ou mesmo de reprodução obrigatória, sendo cogente sua observância a todos os entes federados, o orçamento deste Município iria sofrer um impacto considerável, tornando-o ainda mais rígido e incidindo diretamente na limitação da autonomia política, administrativa e financeira deste ente federado.

Na conjectura estadual e distrital não é diferente, a maioria dos Estados da federação sofrem com o endividamento, atrasos e cancelamentos de repasses federais e com as graves crises financeiras mundiais dos últimos anos.

Impor a reprodução obrigatória do orçamento impositivo sem que se discuta a matéria a nível local, envolvendo os interesses, anseios e dificuldades enfrentadas pelas unidades federativas, acaba por ferir a sua autonomia, arranhando o princípio do pacto federativo.

Corroborar esse entendimento César Augusto Carra ao doutrinar que, se absorvida “pela capacidade de auto-organização dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, a extensão automática da EC n. 86/2015 agride o núcleo duro da Constituição, vulnerando, assim, a forma federativa do Estado” (2015, p. 84).

Assim, resta evidenciado que a alteração constitucional estudada é de suma relevância por tratar de matéria orçamentária e implicar diretamente nos interesses e necessidades sociais e também na relação entre os Poderes. Toda via, tal norma visa tão somente regular a auto-organização da União e por isso deve ser moderada sua aplicação aos demais entes federados conforme necessidade local e ampla discussão pelos representantes do povo. Ou seja, essa norma pode ser ou não imitada pelos demais ordenamentos jurídicos parciais. Essa concepção tem o escopo de garantir a igualdade entre os entes federados e o equilíbrio da Federação brasileira.

## 5 CONCLUSÃO

No presente estudo analisou-se a forma como se deve estender a aplicabilidade da Emenda Constitucional n. 86/2015, que instituiu o orçamento impositivo aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal. Estudou-se o orçamento público como um todo para poder compreender as alterações que a referida Emenda trouxe para este importante instrumento de gestão, bem como, buscou-se, na análise de importantes princípios constitucionais, a forma como ela se aplica aos demais entes federados.

De início, foi abordado o conceito moderno de orçamento público, que o caracteriza como um importante instrumento de gestão financeira, planejamento e efetivação de políticas públicas, superando o conceito clássico de que o orçamento é meramente uma peça contábil, que estima receitas e fixa despesas. Resta evidenciado assim a importância do orçamento público na efetivação dos interesses da sociedade.

O planejamento financeiro, especialmente nos tempos de crise como este em que se vivência, é essencial para qualquer pessoa. Muito mais indispensável é, tal planejamento, para o Estado, e é no orçamento público que o governo organiza suas finanças e efetiva suas políticas públicas para atender os anseios e necessidades da população. Para assegurar sua efetividade e evitar o desvirtuamento da finalidade deste importante instrumento se faz necessário a observância de alguns princípios, tanto os específicos a matéria, tanto quanto os princípios gerais informadores do regime jurídico de direito público.

Norteados pelos princípios, o orçamento se constitui em três peças distintas, as chamadas leis orçamentárias. A primeira delas é o Plano Plurianual, um verdadeiro planejamento governamental a longo prazo, nele devem estar contidas as diretrizes, objetivos e metas das ações de governo, de forma regionalizada, incluindo as de programas de duração continuada. O Plano Plurianual deve orientar a elaboração das demais leis orçamentárias e depende dessas para concretizar os programas nele contido.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, expõe o planejamento governamental à curto prazo. Tem caráter anual, trata-se do planejamento baseado na análise situacional, econômica e social e tem a função de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

A última das peças orçamentárias é a Lei Orçamentária Anual. Essa é a peça do orçamento propriamente dito, pois possibilita a execução de tudo o que foi anteriormente planejado, vinculando receitas e autorizando despesas para o exercício

financeiro a que se destina. A Lei Orçamentária Anual compreende o orçamento fiscal, destinado basicamente ao custeio da máquina pública e gastos com pessoal, o orçamento de investimento, destinado ao fomento das empresas estatais, e o orçamento da seguridade social, que permite a prestação dos principais serviços públicos à população, como saúde e assistência social.

Assim, o orçamento público é caracterizado por diversos aspectos: contábil, que obedecendo as normas de contabilidade pública materializa o planejamento do governo; econômico, configurando-se como ferramenta de controle da economia; regulador, concretizando a justiça distributiva; jurídico, por se materializar pelas três leis orçamentarias previstas na Constituição; político, pois é de iniciativa do Executivo, mas apreciado e aprovado pelo Legislativo.

Diante desses múltiplos aspectos, o orçamento já não pode mais ser entendido apenas como de caráter autorizativo, mas sim vinculante, impondo os gestores o dever de execução do planejamento realizado. Apesar do termo “impositivo” ser considerado como conceito novo, a própria evolução interpretativa da Constituição e decisões dos Tribunais vem atribuindo força vinculativa ao orçamento.

Entretanto na ânsia de positivar esse novo conceito, o Poder Legislativo, desde o ano de 2000, vinha estudando propostas para o chamado orçamento impositivo. De início, a proposta original de Emenda a Constituição propunha a obrigatoriedade de toda a programação orçamentária. Decorridos quinze anos de apreciação e reformas na proposta, no dia 10 de fevereiro de 2015, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 86/2015 que tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais no montante de 1,2% da receita líquida corrente.

Nitidamente observa-se, na aprovação da Emenda Constitucional n. 86/2015, a tentativa por parte do Poder Legislativo de aumentar sua influência e participação nas decisões orçamentárias, restringindo a discricionariedade do Poder Executivo.

Na prática, esse jogo de poder entre Executivo e Legislativo, quanto à imposição orçamentária, apresenta duas faces. A primeira, benéfica, se dá pelo fato de que tendo o Legislativo o poder de destinar recursos orçamentários e sendo, este Poder, representante da vontade popular é mais fácil de atender as necessidades regionais da população.

Por outro lado, e é o que mais vem acontecendo, as emendas parlamentares individuais acabam se transformando em moeda de troca, tanto para fins de reeleição entre o povo contemplado pelos recursos e seu representante legislativo, como também

da parte do Executivo para com o Legislativo, a fim de ter aprovados seus planos de governo.

Apesar de toda a exaltação causada pelo orçamento impositivo na relação entre os Poderes, os resultados gerados não são tão relevantes. Burocracia excessiva, dificuldades operacionais e crise econômica e política marcaram os primeiros anos da impositividade orçamentária. Entretanto devido a peculiar relação entre a natureza do orçamento e efetividade de aplicação dos recursos públicos, e ao pouco tempo de vigência, não há dados suficientes para avaliar de forma finda se essa Emenda é capaz de garantir a eficiência da execução orçamentária.

Não obstante, outro problema da Emenda Constitucional n. 86/2015 é sua omissão quanto à aplicabilidade do orçamento impositivo às demais unidades federativas além da União. Diante dessa omissão alguns tribunais de contas, como o de São Paulo, informou seus jurisdicionados quanto a observância da aplicabilidade imediata da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais nos termos previstos na Constituição.

Mas para responder essa inquietante lacuna se faz basilar o resgate de conceitos e classificações interpretativas, como eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, bem como, sobre os princípios do pacto federativo e da autonomia dos entes federados, perpassando pelo predomínio do interesse local.

Eficácia e aplicabilidade são elementos conexos, ao ponto de que uma norma só é aplicável se for eficaz. Nessa seara, a doutrina mais aceita e difundida classifica em três as normas constitucionais: de eficácia plena e aplicabilidade imediata, as capazes de produzir efeito desde sua entrada em vigor; de eficácia contida e aplicabilidade imediata, as que dispõem dos elementos necessários para produção de efeitos imediatos, porém comporta a restrição por outras normas ou conceitos nela contidos; e de eficácia limitada e aplicabilidade indireta, mediata ou reduzida, as que não são capazes de produzir os efeitos e necessitam de normatização legislativa ulterior.

Diante dessa classificação pode-se afirmar que o regramento imposto pela Emenda Constitucional n. 86/2015 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Entretanto a Constituição exige uma interpretação sistemática, assim, para resolver a questão em voga, se faz mister compreender o princípio federativo, pelo qual um conjunto de Estados-membros, diferentes uns dos outros em suas características, abrem mão de sua soberania em prol de um ente central em busca da unidade, mantendo, todavia, suas autonomias.

Frente a isso, o pacto federativo deve traçar as diretrizes para elaboração, aplicação e interpretação das leis, resguardando sempre a autonomia de cada ente federado, sendo eles os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Essa autonomia traduz-se na capacidade de se autodeterminar, criando suas próprias constituições e legislações inferiores de acordo com interesses próprios, mas sempre em obediência à repartição de competências trazidas pela Constituição Federal.

A competência legislativa é o poder de criar normas jurídicas sobre determinadas matérias. A própria Constituição Federal atribui as competências a cada ente federado. Tem-se, desse modo, as competências exclusivas da União, as que podem ser exercidas pelos Estados e Municípios e também as competências concorrentes que são normas gerais de competência da União restando as demais unidades federativas a suplementação da legislação com normas específicas referente as matérias enumeradas.

Além do sistema de competências, a autonomia dos entes federados é também limitada por princípios considerados intocáveis na Constituição Federal, como o próprio pacto federativo e as garantias individuais, e ainda por algumas normas gerais que revelam valores e diretrizes, como as regras que preordenam as instituições e definem o sistema eleitoral. Por outro lado, o princípio da predominância do interesse local amplia a autonomia administrativa e legislativa, em especial a dos Municípios.

Nessa seara, levando em consideração o pensamento kelseniano sobre o Estado federal, é possível desestruturar a Constituição Federal sob dois prismas, o da constituição total, que regula os poderes do Estado, e o da constituição da União, que dispõe sobre as competências do ente central da Federação e está em mesmo nível que as constituições dos estados membros.

Dessa separação da Constituição surge a classificação das normas constitucionais em normas centrais e normas parciais. As normas centrais estão vinculadas a organização da forma federativa do Estado, regulando a participação, organização e autonomias dos entes federados e podem ter sua aplicabilidade imediata, como as que versam sobre direitos fundamentais, separação de poderes e forma de Governo e de Estado, ou ainda, requerem atuação do legislador estadual para replicar as normas centrais, essas últimas, chamadas de normas de reprodução obrigatória.

Já as normas parciais, também chamadas de normas de imitação, se referem à constituição da União, entretanto os demais entes podem replicá-las em seus respectivos documentos constituintes, se assim acharem necessário.

Excetuada as disposições da Emenda Constitucional n. 86/2015 das normas centrais que dão contorno ao Estado federal, e sendo elas reguladoras do orçamento público da união, se encaixam perfeitamente como normas parciais e, portanto, se faz necessária a expressa imitação nas cartas constituintes dos Estados, Municípios e Distrito Federal, para que sejam aplicadas e surtam seus efeitos aos demais entes federados, além da União.

Por se tratar, a Emenda Constitucional n. 86/2015, de matéria orçamentária e implicar diretamente nos interesses e necessidades sociais e também na relação entre os Poderes, esse entendimento, de serem suas disposições normas de imitação, é imperioso na conjectura atual de nosso País. Na atual crise econômica e política, na qual a maioria dos Estados e Municípios sofrem com as mazelas da corrupção e da má gestão, endividamentos e atrasos de repasses federais, impor a reprodução obrigatória do orçamento impositivo, sem que antes se discuta a matéria a nível local, sem dúvidas, ferre a autonomia dos entes federados, arranhando o princípio do pacto federativo.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*, 4ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. *Contabilidade Pública: da teoria a prática*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BARROSO, Luís Roberto; MENDONÇA, Eduardo. O sistema constitucional orçamentário. In: MARTINS, Ives Gandra Silva. *Tratado de direito financeiro*, volume 1, 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Direito Constitucional I - Direito Constitucional e Constituição*, 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012. (Coleção Saberes do Direito 2)
- BEZERRA FILHO, João Eudes. *Orçamento Aplicado ao Setor Público: Abordagem Simples e Objetiva*, 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Nota Técnica nº 40, de 2017*. Orçamento de 2017. 2º Bimestre/ I Quadrimestre. Relatório de receitas e despesas. Cumprimento da meta. Brasília, 29 jun. 2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/NT40.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2016*. Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 – PLN nº 2/2016-CN (Mensagem nº 144/2016). Brasília, 25 maio 2016. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/PLDO201725maioNTCfinalentregue.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2017.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 25 maio 2017.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 25 maio 2017.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário*. Tribunal Pleno. Direito Tributário. Recepção pela Constituição da República de 1988 do acordo geral de tarifas e comércio. Isenção de tributo Estadual prevista em tratado internacional firmado pela República Federativa do Brasil. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Data da Publicação DJE 11/04/2008 – Ata n. 10/2008 - DJE n. 65, divulgado em 10/04/2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Direito Constitucional e Financeiro. Sistema orçamentário constitucional inaugurado pela Constituição da República de 1988. Teleologia, voltada ao planejamento da atuação do poder público. Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Rondônia (lei nº 2.507/11). Termo ad quem. Final do exercício financeiro subsequente. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Prazo de vigência esgotado ao término do exercício financeiro de 2012. Exaurimento da eficácia do diploma normativo e das normas impugnadas. Perda superveniente de objeto. Ação Direta de Inconstitucionalidade prejudicada. Governador do Estado de Rondônia e Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Relator: Ministro Luiz Fux". Data da Publicação DJE 16/12/2014 – Ata n. 192/2014. DJE n. 246, divulgado em 15/12/2014.

CARRA, César Augusto. *O orçamento impositivo aos estados e aos municípios*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. RTCEMG, Belo Horizonte, v. 33, n.4, out. / dez. 2015. Disponível em: <<https://libano.tce.mg.gov.br/seer/index.php/TCEMG/article/view/91/130>>. Acesso em: 05 set. 2017.

CONTI, José Maurício. *O Plano Plurianual – PPA*. In: MARTINS, Ives Gandra Silva. *Tratado de direito financeiro*, volume 1, 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 6ª edição rev., atual. e ampl.. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. *Curso de Direito Municipal*. São Paulo: Atlas, 2011.

\_\_\_\_\_. *Município: autonomia na Federação Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.

CREPALDI, Silvio Aparecido, CREPALDI, Guilherme Simões. *Orçamento público: planejamento, elaboração e controle*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

DALLARI, Adilson Abreu. *Investigação de Crime de Responsabilidade Civil do Presidente da República em mandato*. Revista de Direito Administrativo. RDA, Belo Horizonte, ano 2016, n. 273, Setembro a Dezembro 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247047>>. Acesso em: 23 maio 2017.

DINIZ, Vítor. *PEC do Orçamento Impositivo: um sonho que virou realidade?* Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <[www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde...142110/.../2016\\_VitorDiniz\\_VOrig.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde...142110/.../2016_VitorDiniz_VOrig.pdf)> Acesso em: 07 abr. 2017.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

FREITAS, Gustavo Thurler Erthal de. *Direito, orçamento e Arte: domínio, paixão e felicidade*. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, set./fev. 2017. Disponível em:

<<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=246959>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*, 16ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. *O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015*. Orçamento em discussão. n. 16. Brasília : Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2015. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509462/OED0016.pdf?sequence=1>> . Acesso em: 30 maio 2017.

GONTIJO, Vander. *Orçamento Impositivo e o Contingenciamento de Emendas Parlamentares*. Estudo Técnico nº 10/2013. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*, 25ª edição. São Paulo: Atlas, 2016.

HORTA, Raul Machado. Normas centrais da Constituição Federal. Revista de informação Legislativa, Brasília, v.34, n. 135, p. 175-178, jul./set. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/267/r135-19.pdf?sequence=4>>. Acesso em 02 maio 2018.

JARDIM, Eduardo Ferreira. *Manual de Direito Financeiro e tributário*, 14ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. *A ineficiência do orçamento público impositivo*. Revista de Direito Público da Economia RDPE, Belo Horizonte, ano7, n. 28, out. / dez. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=64267>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Reflexões sobre o orçamento impositivo: as emendas individuais impositivas*. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, jul./set. 2014. Disponível em: <[http://bidforum.com.br/bidBiblioteca\\_periodico\\_telacheia\\_pesquisa.aspx?i=204519&p=8](http://bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_telacheia_pesquisa.aspx?i=204519&p=8)>. Acesso em: 13 mar. 2017.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 11ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes . *Curso de Finanças Públicas: Uma Abordagem Contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2015.

MARQUES, Euvaldo. *Finanças Públicas – Administração Financeira e Orçamentária*. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARTINS, Urá Lobato. *Orçamento impositivo brasileiro: reflexão sobre os avanços e as limitações decorrentes da Emenda Constitucional n. 86/2015*. Revista de Direito

Tributário e Financeiro. Curitiba. Vol. 2, n. 2, p. 382-398. Jul/Dez. 2016. Disponível em: <<http://indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/1416>>. Acesso em: 25 maio 2017.

MODESTO, Paulo. *As normas de reprodução, imitação e remissão como parâmetro de controle de constitucionalidade nos Estados-membros da Federação e o papel das leis orgânicas municipais*. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 46, p. 201-213, jul./set. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=182314>>. Acesso em: 08 maio 2018.

MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional - Teoria, Jurisprudência e Questões*, 27ª edição. São Paulo: Método, 2018.

NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional - Volume Único*, 9ª edição. São Paulo: Método, 2014.

PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração Pública*. 6ª edição. São Paulo: Método, 2017a. (Série Provas & Concursos)

\_\_\_\_\_. *Orçamento Público, AFO e LRF*. 7ª edição. São Paulo: Método, 2017b. (Série Provas & Concursos)

PASCOAL, Valdecir Fernandes. *Direito Financeiro e Controle Externo*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. (Série Provas & Concursos)

\_\_\_\_\_. *Direito Financeiro e Controle Externo*. 9ª edição. São Paulo: Método, 2015. Série Provas & Concursos. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/978-85-309-6738-3/epubcfi/6/30!/4/50/6/2/2@0:0>>. Acesso em: 13 mar.2017.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais programáticas*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

PINHEIRO, Luís Valerim. *Políticas públicas nas Leis orçamentárias*. . 1ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2015. (Coleção direito em contexto: questões regulatórias)

PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro Esquematizado*. 5ª edição. São Paulo: Método, 2015.

PORTELLA, André. *Lei Orçamentária Anual (LOA)*. In: MARTINS, Ives Gandra Silva. *Tratado de direito financeiro*. Volume 1, 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

QUINTANA, Alexandre Costa; et al. *Contabilidade pública: de acordo com as novas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e a lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Atlas, 2011.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Curso de direito financeiro*. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito Constitucional*, 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SANTOS, Mauro dos. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SANTOS, Adiel Lopes dos. *Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo*. Orçamento em discussão. n. 23. Brasília : Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2016. Disponível em:  
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518801/OED0023.pdf?sequence=5>> . Acesso em: 30 maio 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública*. 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. *Problemas e diagnósticos na execução do planejamento orçamentário*. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, set./fev. 2015. Disponível em:  
<<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=232295>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

SQUIZZATO, Ana Carolina. *Direito Financeiro e Econômico*. São Paulo: Método, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 9ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

VOLPE, Ricardo Alberto; TOLLINI, Hélio Martins. PEC 565/2006 – *Interpretações do substitutivo aprovado do orçamento impositivo*. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Informativo. Agosto/2013. Disponível em:  
<[http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/Inf\\_3\\_2013.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/Inf_3_2013.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2017.

VOLPE, Ricardo Alberto; CAMBRAIA, Túlio. *A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014*. RBPO – Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília, volume 5, n. 2, 2015, p. 100 - 131. Disponível em:  
<[http://www.assecor.org.br/files/1814/4769/8419/a\\_experiencia\\_do\\_orcamento\\_impositivo\\_na\\_lei\\_de\\_diretrizes\\_orcamentarias\\_para\\_2014\\_.pdf](http://www.assecor.org.br/files/1814/4769/8419/a_experiencia_do_orcamento_impositivo_na_lei_de_diretrizes_orcamentarias_para_2014_.pdf)>. Acesso em: 09 jun. 2017.