

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE DIREITO FGV DO RIO DE JANEIRO  
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

NATÁLIA DE CARVALHO MELLO BAHURY

**A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E OS DESAFIOS  
DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO**

Rio de Janeiro, Dezembro de 2019

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE DIREITO FGV DO RIO DE JANEIRO  
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

NATÁLIA DE CARVALHO MELLO BAHURY

**A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E OS DESAFIOS  
DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso, sob orientação do professor **Felipe de Melo Fonte**, apresentado à FGV DIREITO RIO como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Rio de Janeiro, Dezembro de 2019

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA DE DIREITO FGV DO RIO DE JANEIRO**  
**GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E OS DESAFIOS**  
**DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO**

Elaborado por NATÁLIA DE CARVALHO MELLO BAHURY

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
FGV DIREITO RIO como requisito parcial para  
obtenção do grau de bacharel em Direito.

**Comissão Examinadora:**

Nome do orientador: Felipe de Melo Fonte

Nome do Examinador 1: Leonardo de Andrade Costa

Nome da Examinadora 2: Vanessa Huckleberry Portella Siqueira

**Assinaturas:**

---

Felipe de Melo Fonte

---

Leonardo de Andrade Costa

---

Vanessa Huckleberry Portella Siqueira

**Nota Final:** \_\_\_\_\_

Rio de Janeiro, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

Aos meus pais, que não mediram esforços para  
que eu me tornasse quem sou hoje.

O amor que eu sinto por vocês não cabe numa  
dedicatória.

## **AGRADECIMENTOS**

Antes de mais nada, gostaria de agradecer aos meus pais, Angela e Wladimir, pelo investimento que fizeram na minha educação. Num país desigual como o nosso, poder usufruir de uma educação de qualidade é um privilégio. Obrigada por me ensinarem a valorizar o que realmente importa. Tudo o que eu aprendi sobre integridade, esforço e, sobretudo, empatia, eu devo a vocês.

Agradeço também ao meu irmão Lucas pela cumplicidade e zelo de sempre. Você sempre foi e continuará sendo o meu melhor amigo.

Meu eterno agradecimento à Mara, que está do meu lado desde os meus dois anos de idade e que me ensina, todos os dias, a ser uma pessoa melhor. Eu te amo demais!

Aos meus familiares, agradeço imensamente por todo o carinho e apoio. Sei que a minha felicidade é a felicidade de vocês também!

Não poderia deixar de agradecer, em especial, à minha tia Andrea, fonte de admiração pessoal e profissional. O Brasil precisa de mais juristas como você.

Aos meus amigos da graduação: obrigada pelo companheirismo do dia a dia! Sem vocês, eu não teria chegado até aqui.

Por último – e tão importante quanto! – agradeço ao meu grande amor, Marcelo, por tudo. Obrigada por me fazer tão feliz.

## **RESUMO**

O objetivo principal do presente trabalho é mostrar como a concepção acerca da natureza jurídica das normas orçamentárias e, conseqüentemente, do modelo orçamentário brasileiro, impacta na execução do orçamento; ao passo que os instrumentos criados para conter determinados arbítrios do Poder Público têm se relevado insuficientes ou inadequados para solucionar o problema da inexecução das despesas públicas.

Para tanto, foi realizada uma análise doutrinária e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, bem como uma análise sobre a eficácia e potenciais impactos das mudanças que o legislador implementou (ou buscou implementar) no modelo orçamentário insculpido na Constituição Federal de 1988.

Trata-se de um trabalho crítico e sem fins propositivos, que visa a estimular a reflexão do leitor a respeito do tema.

**PALAVRAS-CHAVE:** Orçamento público. Natureza jurídica das normas orçamentárias. Modelo orçamentário brasileiro. Execução orçamentária. Discricionariedade. Despesas obrigatórias. Emendas parlamentares ao orçamento. Orçamento impositivo.

## **ABSTRACT**

The main purpose of the present work is to show how the conception related to the legal nature of budgetary rules and to the Brazilian budgetary model can have an impact on the public budget execution; whilst means designed to restrain Public Power arbitrariness seems insufficient or inadequate to eliminate the non-execution of the public expenditure problem.

Therefore, a doctrinal and jurisprudential analysis was undertaken, as well as an evaluation regarding the effectiveness and potential impacts of the legislative changes implemented on the budgetary model set forth by the Brazilian Federal Constitution.

The scope of this work is limited to a critical analysis, aiming to stimulate the reader's reflection on this subject.

**KEYWORDS:** Public budget. Legal nature of the budgetary rules. Brazilian budgetary model. Budget execution. Discretion. Mandatory expenses. Congressmen budget amendments. Impositive budget.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. CONTEXTUALIZAÇÃO NECESSÁRIA .....</b>	<b>3</b>
<b>3. A NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS.....</b>	<b>5</b>
<b>4. UM MODELO ORÇAMENTÁRIO ESSENCIALMENTE AUTORIZATIVO .....</b>	<b>13</b>
<b>5. O PODER EXECUTIVO NÃO ESTÁ OBRIGADO A NADA? DESPESAS OBRIGATÓRIAS, VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015.....</b>	<b>21</b>
<b>6. MAIS DO MESMO? A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E A POSSÍVEL RECONCEPÇÃO DO MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO .....</b>	<b>35</b>
<b>7. CONCLUSÃO.....</b>	<b>48</b>



## 1. INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, o sistema político associado ao modelo orçamentário vigente produz incentivos para que os parlamentares mantenham uma prática de barganha frequente com o Chefe do Poder Executivo. Assim, partindo da premissa de que os parlamentares almejam ser reeleitos e que, para tanto, faz-se necessária não só a aprovação, como também a implementação de programações orçamentárias que beneficiem seus eleitores diretos, a barganha mostra-se um meio indispensável para o atingimento desses fins. Afinal, o ganho de capital político necessário para eventual reeleição depende da materialização de suas propostas.

O que se percebe, contudo, é um verdadeiro desequilíbrio na relação estabelecida entre os parlamentares e o Chefe do Poder Executivo, na medida em que este controla a execução orçamentária. Esse controle, por sua vez, está associado à tradicional concepção de que o modelo orçamentário implementado no Brasil é essencialmente autorizativo, o que significa que a Administração Pública não se vê obrigada a executar as despesas previstas no orçamento. Basicamente, confere-se ao Poder Público a prerrogativa de ficar inerte.

Nesse contexto, o presidencialismo de coalizão, estimulado pelo desenho institucional, acaba levando à acomodação de uma prática muitas vezes prejudicial para os parlamentares do ponto de vista político, mais especificamente no que concerne à implementação das políticas públicas para as quais foram eleitos.

Diante do desgaste que esse modelo tem sofrido ao longo do tempo, mudanças no seu desenho poderiam ter impactos positivos tanto no sentido de reequilibrar a relação parlamentar-Chefe do Poder Executivo, quanto no sentido de dotar o orçamento público de maior efetividade. *A contrario sensu*, contudo, a reação do legislador a este cenário indesejável parece ficar aquém das expectativas.

Isso porque, ao invés de criar mecanismos que reforcem a vinculação do Poder Público às normas orçamentárias e, desse modo, fomentar uma cultura de compromisso da Administração para com a execução do orçamento, as mudanças legislativas no modelo orçamentário estabelecido

pela Constituição de 1988 revelam-se, além de tímidas, insuficientes para atacar o problema do contingenciamento exacerbado das despesas públicas.<sup>1</sup>

Trata-se de debate atual e que reacendeu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100/2019, que constitucionalizou o dever da Administração Pública de executar todas as programações orçamentárias, sem distinção, e tornou obrigatória a execução de emendas parlamentares de bancada de Estado e do Distrito Federal no montante de até 1% da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício financeiro anterior. No que tange a esse segundo ponto, a mudança é bastante semelhante àquela ocorrida em 2015, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 86, que tornou impositiva a execução de emendas parlamentares individuais até o montante de 1,2% da RCL.

Conforme será demonstrado, o regime instituído por ambas as emendas é polêmico e sua eficácia, questionável. Polêmico, porque, ao conferir natureza obrigatória às programações incluídas no orçamento pelo legislador, cria uma distinção entre as despesas oriundas de emendas parlamentares e as demais. Retira-se, assim, o caráter discricionário de apenas parte das programações orçamentárias. Quanto à sua eficácia na prática, percebe-se que a Administração continua utilizando-se de artifícios institucionais que tornam o Legislativo refém da sua discricionariedade, o que indica que o seu poder de barganha não foi necessariamente colocado em cheque.

Isso não significa, contudo, que as aludidas reformas não tenham uma razão de ser. Afinal, a linha entre arbitrariedade e discricionariedade do Poder Público é, por vezes, bastante tênue. Do ponto de vista político, portanto, as mencionadas mudanças têm o seu valor, já que – ao menos a princípio – aumentam a participação do legislador na fase de execução do orçamento.

---

<sup>1</sup> De acordo com o Ministério da Economia, “O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral). O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que impedem pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).” Ministério da Economia. **O que é contingenciamento?**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento>> Acesso em: 12 nov. 2019.

Não obstante, a presente análise busca demonstrar, de forma objetiva, como a concepção sobre a natureza das normas orçamentárias e, por conseguinte, do modelo orçamentário vigente, impacta na execução do orçamento, enquanto os mecanismos utilizados para conter certos arbítrios têm se mostrado insuficientes, ou, até mesmo, equivocados para a solução do problema.<sup>2</sup>

No fim, todos saem perdendo. A falta de comprometimento com o orçamento público, assim como a tentativa de utilizá-lo para fins meramente eleitorais, gera ineficiências do ponto de vista social, especialmente no que concerne à implementação de políticas públicas desejáveis à coletividade.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO NECESSÁRIA

Atualmente, o orçamento público pode ser definido como um instrumento de planejamento das ações governamentais, por meio do qual o Estado orienta a implementação das mais diversas políticas públicas. Nesse sentido, muito além de prever receitas e autorizar despesas, o orçamento deve refletir um plano de atuação do governo, voltado à operacionalização efetiva das metas nele estabelecidas. Não se trata, portanto, de mera peça contábil, na medida em que deve levar em consideração os diferentes interesses da sociedade; em algum grau, deve espelhar a vontade popular.<sup>3</sup>

A bem verdade, contudo, a discussão a respeito dos contornos que o orçamento público assume (ou deveria assumir) nos dias de hoje deve ser necessariamente precedida de uma análise

---

<sup>2</sup> Cumpre fazer a ressalva de que o escopo do presente trabalho limita-se à análise do modelo orçamentário e da relação entre poderes a nível federal.

<sup>3</sup> Segundo Regis Fernandes: “Classicamente, o orçamento é uma peça que contém a previsão de receitas e a autorização das despesas sem preocupação com planos governamentais e com interesses efetivos da população. Era mera peça contábil, de conteúdo financeiro”. DE OLIVEIRA, Regis Fernandes; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro**. 3ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 69. No mesmo sentido, argumenta Kiyoshi Harada: “Sabemos que, atualmente, o orçamento deixou de ser mero documento de caráter contábil e administrativo, para espelhar toda a vida econômica da Nação, construindo-se em um importante instrumento dinâmico do Estado a orientar sua atuação sobre a economia. (...) No Estado moderno, não mais existe lugar para o orçamento público que não leve em conta os interesses da sociedade. Daí por que o orçamento sempre reflete um plano de ação governamental. Daí, também, seu caráter de instrumento representativo da vontade popular, o que justifica a crescente atuação legislativa no campo orçamentário”. HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e tributário**. 26ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 74.

a respeito da natureza jurídica das normas orçamentárias,<sup>4</sup> a fim de que seja possível compreender a sua eficácia na prática. Isto posto, o cerne da questão gira em torno da obrigatoriedade ou não da execução do orçamento pelo Poder Executivo, aspecto este que impacta sobremaneira a implementação das políticas públicas almejadas pelo governo.

Como bem apontado por LUCIANA RIBEIRO CAMPOS, embora a discussão sobre a natureza jurídica do orçamento pareça ser meramente acadêmica, sua definição tem enorme influência no Direito Orçamentário positivado, além de ser “reflexo imediato de opção política”.<sup>5</sup> Em última análise, é a adoção de uma teoria ou outra que determinará o modelo orçamentário de dado ordenamento jurídico: se autorizativo, impositivo, ou uma mistura entre ambos.<sup>6</sup> Enquanto no primeiro modelo o orçamento funciona como mero instrumento de autorização de despesas – o que significa que o Poder Executivo não está obrigado a executá-las –, o segundo exige da Administração Pública a efetiva realização das dotações previstas nas leis orçamentárias.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Quando se fala em “normas orçamentárias”, refere-se ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), previstas nos incisos I a III do art. 165 da CRFB/88. Todas elas são de iniciativa do Poder Executivo e, não obstante as suas diferenças, servem à finalidade principal de atender às demandas públicas. As funções precípua de cada uma delas encontram-se dispostas nos §§1º, 2º e 5º do art. 165 da CRFB/88. O §1º prevê que o PPA “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”; por sua vez, o §2º dispõe que a LDO “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”. Por fim, e certamente não menos importante, o §5º do art. 165 prevê que a LOA 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” (inciso I); (ii) “o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto” (inciso II); e (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” (inciso III). Nesse sentido, quando se fala em “execução do orçamento”, faz-se referência ao orçamento constante da LOA, que comporta as despesas previstas cuja realização está prevista para ocorrer dentro de um único exercício financeiro. A LOA é o instrumento por meio do qual, anualmente, o Poder Executivo fixa as despesas e estima as receitas. Representa, do ponto de vista orçamentário-financeiro, uma política governamental de curto prazo. (BRASIL. Constituição Federal de 1988.)

<sup>5</sup> CAMPOS, Luciana Ribeiro. **Direito orçamentário em busca da sustentabilidade: do planejamento à execução orçamentária**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015, p. 67.

<sup>6</sup> Na visão de Ricardo Lobo Torres, “o problema da natureza do orçamento continua relevante, eis que dele dependem outras questões: a da obrigatoriedade de o Executivo realizar as despesas previstas; a da criação de direitos subjetivos para terceiros; a da revogação das leis financeiras materiais”. TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição**. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 94.

<sup>7</sup> De acordo com Eduardo Mendonça: “(...) diz-se que o orçamento é autorizativo para concluir que as despesas não são obrigatórias apenas por terem sido nele previstas. A justificativa para a adoção desse sistema seria a necessidade de conferir ao Poder Executivo flexibilidade na execução orçamentária, evitando que as previsões orçamentárias pudessem vir a ser exigidas judicialmente”. MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 78.

Em linhas gerais, pode-se dizer que, no modelo impositivo, o Poder Legislativo assume o protagonismo tanto na fase de aprovação do orçamento quanto na fase de execução orçamentária, na medida em que a atuação da Administração Pública restringe-se à realização das decisões políticas tomadas pelo legislador.<sup>8</sup> Já no modelo autorizativo, a tomada de decisão a respeito da execução ou não do orçamento aprovado compete estritamente ao Poder Executivo, que exerce de forma plena a sua discricionariedade.

### 3. A NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS

No Brasil, prevalece na doutrina o entendimento de que o orçamento é lei em sentido formal, de efeitos concretos.<sup>9</sup> De origem alemã, essa teoria foi capitaneada por RICARDO LOBOS TORRES, sob o argumento de que melhor se compatibiliza com o direito constitucional brasileiro.<sup>10</sup> De acordo com o jurista, em se tratando de normas orçamentárias, a distinção entre lei formal e material visa a retirar do orçamento “qualquer conotação material relativamente à constituição de direitos subjetivos para terceiros”, sem, no entanto, “implicar perda de sua função de controle negativo do Executivo no que concerne aos limites do endividamento e das renúncias de receita”.<sup>11</sup>

À época, contudo, o autor já indicava que, ao menos em outros campos do direito, a referida dicotomia vinha sendo bastante criticada, mormente por enfraquecer o princípio da legalidade e

---

<sup>8</sup> Por sua vez, “o oposto do orçamento como autorização seria a ideia de que a Administração deva ser privada de qualquer discricionariedade em matéria de execução orçamentária, restringindo sua atividade à realização material das decisões tomadas pelo legislador. A participação do Poder Executivo na formulação das escolhas estaria restrita à elaboração dos projetos de leis orçamentárias, base das deliberações parlamentares”. *Ibidem*, p. 264.

<sup>9</sup> De acordo com Kiyoshi Harada, “a lei orçamentária difere das demais leis, caracterizadas por serem genéricas, abstratas e constantes ou permanentes. Ela é, na verdade, uma lei de efeito concreto para vigorar por um prazo determinado de um ano, fato que, do ponto de vista material, retira-lhe o caráter de lei. Exatamente, essa peculiaridade levou parte dos estudiosos a sustentar a tese do orçamento como ato-condição. Sob o enfoque formal, no entanto, não há como negar a qualificação de lei. Portanto, para nós, o orçamento é uma lei ânua, de efeito concreto, estimando as receitas e fixando as despesas, necessárias à execução da política governamental”. HARADA, Kiyoshi. *Op. cit.*, p. 76.

<sup>10</sup> Nas palavras do autor: “A teoria de que o orçamento é *lei formal* foi desenvolvida na Alemanha, por Laband, que entendia tratar-se de simples autorização do Parlamento para a prática de atos de natureza administrativa. A teoria surgiu no contexto da luta entre o Monarca e o Parlamento em torno do aumento das despesas públicas, como antes examinamos, e representou a defesa da preeminência da administração em tema de planejamento orçamentário. Além disso, exerceu grande influência sobre toda a teoria positivista do direito, mercê da dicotomia entre lei formal e material”. TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 94, grifo do autor.

<sup>11</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 96. Sobre o tema, Eduardo Bastos de Furtado Mendonça argumenta que a referida teoria serviu, precisamente, “ao objetivo de negar que direitos subjetivos pudessem emergir da lei orçamentária e embasar pretensões em face do Estado”. MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *Op. cit.*, p. 75.

produzir o “agigantamento das atribuições do Executivo, deixando indefinido e incerto o contorno dos direitos da liberdade, que compõem o aspecto materialmente legislativo excluído da competência da Administração”.<sup>12</sup>

Conforme bem aponta EDUARDO BASTOS DE FURTADO MENDONÇA, segundo a teoria da lei formal, o orçamento serviria apenas como pressuposto à realização das despesas públicas, funcionando como mera “formalidade necessária”, ao passo que a liberação efetiva de recursos estaria condicionada à discricionariedade do Poder Executivo.<sup>13</sup> Afirma que a jurisprudência brasileira “não destoa desse entendimento” e que “as decisões judiciais não dedicam tratamento aprofundado ao tema, assumindo ou, pelo menos, não contestando, o referido axioma”, além do fato de que essa postura seria “acompanhada por um certo descaso do Poder Judiciário para com a lei orçamentária”.<sup>14</sup>

De fato, durante muitos anos, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema foi ao encontro da teoria do orçamento enquanto lei formal, fato este que impedia o controle concentrado de constitucionalidade das normas orçamentárias. A justificativa para tanto consistia no fato de que tais normas não seriam dotadas de abstração e generalidade, requisitos essenciais para a análise da norma pela Corte Constitucional. Veja-se, nesse sentido, alguns dos precedentes que refletiram essa corrente de pensamento:

I. Medida provisória: limites materiais à sua utilização: autorizações legislativas reclamadas pela Constituição para a prática de atos políticos ou administrativos do Poder Executivo e, de modo especial, as que dizem com o orçamento da despesa e suas alterações no curso do exercício: considerações gerais. II. Ação direta de inconstitucionalidade, entretanto, inadmissível, não obstante a plausibilidade da arguição dirigida contra a Mprov 1.600/97, dado que, na jurisprudência do STF, só se consideram objeto idôneo do controle abstrato de constitucionalidade os atos normativos dotados de generalidade, o que exclui os que, malgrado sua forma de lei, veiculam atos de efeito concreto, como sucede com as normas individuais de autorização que conformam originalmente o orçamento da despesa ou viabilizam sua alteração no curso do exercício. III. Ação de inconstitucionalidade: normas gerais e normas individuais: caracterização.<sup>15</sup> (grifo nosso)

<sup>12</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 96.

<sup>13</sup> MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *Op. cit.*, p. 75.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.716/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Julgado em: 19/12/1997, Publicado em: 27/03/1998. Inteiro teor do acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266740>> Acesso em: 14 set. 2019.

CONSTITUCIONAL. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. VINCULAÇÃO DE PERCENTUAIS A PROGRAMAS. PREVISÃO DA INCLUSÃO OBRIGATÓRIA DE INVESTIMENTOS NÃO EXECUTADOS DO ORÇAMENTO ANTERIOR NO NOVO. EFEITOS CONCRETOS. NÃO SE CONHECE DE AÇÃO QUANTO A LEI DESTA NATUREZA. SALVO QUANDO ESTABELECEER NORMA GERAL E ABSTRATA. AÇÃO NÃO CONHECIDA.<sup>16</sup> (grifo nosso)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COM EFEITO CONCRETO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: Lei 10.266, de 2001. I. - Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle em abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade. II. - Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.<sup>17</sup> (grifo nosso)

Entretanto, os precedentes do STF que se sucederam a estes indicam um movimento de revisão jurisprudencial da Corte em torno da matéria. O que se observa é que – ao menos em determinado momento – o Supremo se esforçou para compreender, à luz do caso concreto, se a norma orçamentária em discussão seria dotada ou não das características que a tornam lei em sentido material. Em outras palavras, significa dizer que nem sempre normas dessa natureza teriam caráter formal.

Trata-se de mudança de entendimento que teve início na ADI nº 2.925/DF,<sup>18</sup> julgada pelo Plenário do STF em 2003, oportunidade em que a maioria dos ministros reconheceu a possibilidade de questionamento de uma norma orçamentária em sede de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, precisamente porque revelava “contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta”:

---

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.100/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, Rel. do Acórdão: Min. Nelson Jobim, Julgado em 17/12/1999, Publicado em: 01/06/2001. Inteiro teor do acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375330>> Acesso em: 14 set. 2019.

<sup>17</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.484/MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, Julgado em 19/12/2001, Publicado em: 14/11/2003. Inteiro teor do acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375403>> Acesso em: 14 set. 2019.

<sup>18</sup> Naquela ocasião, discutia-se a abertura de créditos orçamentários por meio de medidas provisórias, com vistas a custear despesas correntes.

PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta.

LEI ORÇAMENTÁRIA - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do citado parágrafo.<sup>19</sup> (grifo nosso)

Naquela ocasião, ficou vencida a relatora, a Ministra Ellen Gracie, que entendeu estar diante de “ato formalmente legal, de efeito concreto, portador de normas individuais de autorização”,<sup>20</sup> insuscetível de controle em sede de ADI. Há de se ressaltar, contudo, que a Ministra pareceu partir da premissa de que as normas orçamentárias, indistintamente, ou seja, apenas por serem regras de natureza orçamentária, constituiriam atos de efeito concreto – carecendo-lhes, como consequência, os requisitos da abstração, generalidade e impessoalidade.

Em contrapartida, o Ministro Marco Aurélio (relator do acórdão), chamou atenção para o seguinte aspecto:

Na hipótese, não se discute, quer receita, quer destinação de uma receita, considerada a discricção na elaboração da lei orçamentária. Quando o Tribunal proclamou não convir o controle concentrado relativamente à lei orçamentária, fê-lo a partir da premissa de que esta teria ficado no âmbito da opção política. Aqui, não é isso o que ocorre. Argumenta-se que se acabou por lançar mão, muito embora de forma limitada, de recursos que a própria Carta Federal revela com destinação específica. Busca-se, justamente, a guarda da Constituição pelo Supremo Tribunal Federal, no que a lei orçamentária estaria a conflitar, de modo frontal, com o texto nela contido (...). Se entendermos caber a generalização, afastando por completo a possibilidade do controle concentrado, desde que o ato

---

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.925/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, Rel. do Acórdão: Min. Marco Aurélio, Julgado em: 19/12/2003, Publicado em: 04/03/2005. Inteiro teor do acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>> Acesso em: 14 set. 2019.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 2 do voto da Min. Ellen Gracie.



impugnado seja lei orçamentária terminaremos por colocar a lei orçamentária acima da Carta da República. Por isso, a meu ver, há que se distingui caso a caso.<sup>21</sup>

Note-se que o referido Ministro refuta exatamente a premissa da qual a então relatora partiu, de modo que nem toda norma orçamentária, apenas por ter essa característica, seria insuscetível de análise no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. Mas o Ministro vai além: ele chama atenção para a primazia da guarda da Constituição diante de uma potencial violação a uma de suas normas, não obstante a dicotomia entre lei em sentido formal e material.<sup>22</sup>

Na linha do que foi consignado por Marco Aurélio à época, hoje, a jurisprudência do STF parece ser pacífica no sentido de que, independentemente do caráter do objeto questionado, havendo matéria ou controvérsia constitucional suscitada em abstrato, o Supremo deve exercer a sua função precípua: a de fiscalizar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos. É o que ficou consignado no julgamento da ADI nº 4.048-MC/DF em 2008:

(...) II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. (...).<sup>23</sup>  
(grifo nosso)

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 1 do voto do Min. Marco Aurélio. No mesmo sentido, o Ministro Carlos Ayres Britto ressaltou que “o artigo impugnado não estima receita nem fixa despesa, não abre crédito e confere uma competência sub conditionis, acho que têm esses caracteres, sim, da lei em sentido material”. *Ibidem*, p. 4 dos “DEBATES”.

<sup>22</sup> Segundo Kiyoshi Harada, desde o julgamento da ADI nº 2.925/DF pelo Supremo, “não há como negar à lei orçamentária, não só a natureza de lei formal ânua, como também o seu conteúdo material, como os demais instrumentos normativos previstos no art. 59 da CF”. Em que pese o jurista entenda que a lei orçamentária seja uma lei temporária, de efeitos concretos, com a finalidade precípua de estimar receitas e fixar despesas, ele não nega que ela seja dotada de certo conteúdo material, especialmente porque “o descumprimento de suas normas pode acarretar sanções de natureza política administrativa e penal”. Mais especificamente, ele afirma que “a violação de normas orçamentárias pode acarretar para o infrator crime de responsabilidade política (art. 85, VI da CF e art. 4º, VI, da Lei nº 1.079/50) e ato de improbidade administrativa (art. 10, VI, IX e XI e art. 11, I, da Lei nº 8.429/92)”. HARADA, Kiyoshi. *Op. cit.*, p. 76-77.

<sup>23</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.048-MC/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, Julgado em: 14/05/2008, Publicado em: 21/08/2008. Inteiro teor do acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>> Acesso em 15 set. 2019.

Naquela oportunidade, o Ministro Gilmar Mendes (relator), afirmou que “a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não andou bem ao considerar as leis de efeito concreto como inidôneas para o controle abstrato de normas”.<sup>24</sup> Isso porque, segundo ele, é preciso atentar para a diferença entre (i) os atos do Poder Público (estes sem caráter de generalidade e que, portanto, não se prestam ao controle abstrato de normas); e (ii) atos editados sob a forma de lei. Nesse último caso, ele afirma:

(...) houve por bem o constituinte não distinguir entre leis dotadas de generalidade e aquelas, conformadas sem o atributo da generalidade e abstração. Essas leis formais decorrem ou da vontade do legislador ou do desiderato do próprio constituinte que exige que determinados atos, ainda que de efeito concreto, sejam editados sob a forma de lei (v.g., lei de orçamento, lei que institui empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública). Ora, se a Constituição submete a lei ao processo de controle abstrato, até por ser este o meio próprio de inovação na ordem jurídica e o instrumento adequado de concretização da ordem constitucional, não parece admissível que o intérprete debilite essa garantia na Constituição, isentando um número elevado de atos aprovados sob a forma de lei do controle abstrato de normas e, muito provavelmente, de qualquer forma de controle.<sup>25</sup>

O Ministro ressalta, ainda, que a abstração é característica do controle de constitucionalidade, isto é, do processo por meio do qual aquela norma será questionada, e não da norma em si, objeto de questionamento. Por sua vez, e forma bastante enfática, o Ministro Carlos Britto afirma que não há lei mais importante para o país do que a lei orçamentária, tendo em vista a sua considerável influência no destino da coletividade. Registra, assim, que “a lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”, motivo pelo qual seria um contrassenso deixá-la de fora do controle de constitucionalidade.<sup>26</sup>

O entendimento esposado na referida ação foi recentemente consolidado com o julgamento da ADI nº 5.449-MC/DF, em 2016, oportunidade em que o Plenário do STF confirmou a decisão monocrática proferida pelo Ministro Teori Zavascki admitindo a submissão de normas orçamentárias ao controle de constitucionalidade em processos objetivos:

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 5 do voto do Min. Gilmar Mendes.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 2 do voto preliminar do Min. Carlos Britto.

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ART. 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes. 2. A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação de competências da União, em especial a de conceber limites de despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169, caput, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade. (...).<sup>27</sup> (grifo nosso)

Diante do exposto, pode-se concluir, inicialmente, que o Supremo Tribunal Federal reconhece o fato de que normas orçamentárias nem sempre poderão ser categorizadas como lei em sentido formal, na medida em que, por vezes, podem ser dotadas dos requisitos de abstração e generalidade, hipótese em que poderão ser submetidas ao controle abstrato de constitucionalidade (ADI nº 2.925/DF). Ainda assim, a jurisprudência mais recente da Suprema Corte tem admitido a impugnação de normas orçamentárias no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade independentemente do seu caráter (se geral ou específico, concreto ou abstrato), sempre que o seu conteúdo conflitar com o texto constitucional (ADI nº 4.048-MC/DF e ADI nº 5.499-MC/RR).<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Naquela oportunidade, o referido Ministro trouxe à baila a jurisprudência recente do STF: “2. Tem plena razão a postulante quando pondera não persistir mais discepção, na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a respeito da viabilidade de submeter leis orçamentárias a processos concentrados de fiscalização de constitucionalidade, quando diplomas dessa espécie veiculem ato de aplicação primária da Constituição Federal. Isto ficou expressamente definido nos acórdãos das medidas cautelares das ADI’s 4048, Rel. Min. GILMAR MENDES; e 3949, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 7/8/09; e funcionou como pressuposto para a concessão monocrática de liminares em outros casos, tais como as ADI’s 5381, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 1º/12/15; e 4663, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 31/1/12. Vale consignar, inclusive, que estas últimas ações diretas tinham por objeto leis de diretrizes orçamentárias estaduais, tal como sucede na espécie. Portanto, o perfil orçamentário da norma em causa não representa qualquer impedimento ao conhecimento da ação”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.449-MC/RR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, Julgado em: 10/03/2016, Publicado em: 22/04/2016. Inteiro teor do acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10743671>> Acesso em: 16 set. 2019.

<sup>28</sup> No caso da ADI nº 5.499-MC/RR, o Ministro Teori Zavascki chama atenção para a existência de uma controvérsia constitucional relevante, apta a justificar a discussão da norma em sede de ADI: “Aqui, o vício jurídico atribuído ao

Em que pese não seja possível analisar, uma a uma, as disposições orçamentárias questionadas nas ações diretas de inconstitucionalidade até aqui destacadas – análise que fugiria ao verdadeiro escopo do presente trabalho –, tal fato não prejudica a compreensão do entendimento do STF sobre o tema ao longo dos últimos anos. Pelo contrário, possibilita chegarmos a uma conclusão importante: num sentido mais amplo, a Corte Constitucional não deixa suficientemente clara a sua posição quanto à natureza jurídica das normas orçamentárias. Enquanto na ADI nº 4.048-MC/DF e na ADI nº 5.499-MC/RR (julgadas em 2008 e 2016, respectivamente), a dicotomia entre lei formal e material perdeu relevância diante da função precípua do STF de fiscalizar a constitucionalidade das leis; na ADI nº 2.925/DF (julgada em 2005), houve uma preocupação muito maior por parte dos ministros em enquadrar a norma impugnada como lei em sentido material.

Nesse sentido, a possibilidade de questionamento das normas orçamentárias em sede de ADI não significa um abandono da jurisprudência do STF à teoria de que o orçamento é lei formal e de efeitos concretos. Isso porque, ainda nessa qualidade, poderiam vir a ser objeto de controle de constitucionalidade pela Suprema Corte. Do ponto de vista da execução orçamentária, portanto, continuamos esbarrando no mesmo problema: se obrigatória ou não por parte do Poder Executivo.

Diante disso, é imprescindível compreender o modelo orçamentário insculpido na Constituição Federal de 1988, cuja concepção está diretamente relacionada à discussão acerca da natureza jurídica das leis orçamentárias.

---

dispositivo legal não decorre apenas de uma episódica desconformidade entre ele e os padrões constantes da lei de responsabilidade fiscal. O que a inicial assevera é que a norma local ora impugnada tem a pretensão de substituir por completo o conteúdo normativo da legislação federal, traduzindo um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação da competência legislativa da União para estabelecer normas gerais no campo do direito financeiro (art. 24, I, da CF) e, o que é mais grave, da competência outorgada ao legislador nacional para tratar especificamente de limites de despesa com pessoal ativo e inativo, e de fazê-lo particularmente por lei complementar, segundo o comando do art. 169, caput, da Constituição. Trata-se de tensão normativa que captura um genuíno conflito de competência legislativa, cuja solução está radicada diretamente no texto da Constituição Federal, e que por isso se acomoda perfeitamente como objeto de ação direta”. *Ibidem*, p. 4 do relatório. O mesmo se deu na ADI nº 4.048-MC/DF, mencionada anteriormente, oportunidade em que o STF reforçou o seu papel de guardião da Constituição.

#### 4. UM MODELO ORÇAMENTÁRIO ESSENCIALMENTE AUTORIZATIVO

Com base na teoria de que o orçamento é lei formal, prevaleceu também o entendimento de que o modelo orçamentário instituído pela Constituição de 1988 é meramente autorizativo.<sup>29-30</sup> Conforme exposto anteriormente, isso significa que a lei orçamentária serviria apenas como um instrumento que autoriza o Poder Executivo a executar as despesas previstas no orçamento, inexistindo obrigatoriedade na sua realização. A relação entre a teoria da lei formal e a concepção desse modelo foi bem elucidada por LUCIANA RIBEIRO CAMPOS:

A afirmação de que o orçamento é uma lei meramente formal se traduz no Brasil como um meio para reduzir a atuação e o controle parlamentar das inconsistências programáticas do governo refletidas nas leis orçamentárias.

(...)

O que se percebe (...) é que, além de reconhecer que lei orçamentária é meramente formal e que não cria direitos subjetivos para os cidadãos, não se reconhece nenhuma obrigação de o Executivo executar as leis (...).

No Brasil, a concepção desvirtuada da teoria labandiana eleva a desvalorização do orçamento, que, sem força vinculante mínima, passa a ser apenas um mero rito a se seguir.<sup>31</sup>

Na visão da jurista, o orçamento produz sim efeitos, ainda que mínimos, especialmente no âmbito dos direitos sociais.<sup>32</sup> EDUARDO BASTOS FURTADO DE MENDONÇA, por sua vez, entende

---

<sup>29</sup> Nas palavras de Ricardo Lobo Torres: “Predominou durante muito tempo, na teoria financeira, a tese da discricionariedade da Administração na gestão do orçamento. O orçamento público seria lei simplesmente formal, que autorizava o Executivo a realizar a despesa pública, mas que não criava direito subjetivo para ninguém”. TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 457. No mesmo sentido, destacou o Ministro Luiz Fux quando do julgamento da medida cautelar nos autos da ADI nº 4.663/RO: “Tradicionalmente, sempre reputou a doutrina financista que o orçamento consubstanciava mera norma autorizativa de gastos públicos, sem qualquer pretensão impositiva”. Nesse sentido, afirma ele, “nada obrigaria o Chefe do Poder Executivo a realizar as despesas previstas no orçamento”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.663/RO, Rel. Min. Luiz Fux, Decisão monocrática proferida em: 20/12/2011, Publicada em: 01/02/2012.

<sup>30</sup> Conforme será demonstrado mais à frente, as despesas de natureza discricionária – e que, portanto, dão origem à classificação do modelo orçamentário como “autorizativo” – representam apenas uma pequena parcela dos gastos públicos em geral. Isso significa que a parcela das despesas sobre a qual o Poder Público tem controle é muito menor do que a parcela cuja execução é de natureza obrigatória. No que tange às despesas públicas como um todo, razões de ordem econômico-financeira e jurídico-constitucionais tornam o modelo implementado no Brasil bastante rígido. Cumpre ressaltar, contudo, que o foco desse trabalho está voltado para a parte do orçamento que pode ser objeto de disputa entre os poderes (isto é, a parcela cuja natureza é discricionária).

<sup>31</sup> CAMPOS, Luciana Ribeiro. *Op. cit.*, p. 111-113.

<sup>32</sup> Segundo ela, embora “não crie um direito subjetivo individual, a só compilação de receitas e despesas de forma transparente e sincera na peça orçamentária (...), cria direitos para a coletividade”, que poderiam, inclusive, ser exigidos judicialmente. CAMPOS, Luciana Ribeiro. *Op. cit.*, p. 113.

que “a Constituição não contém uma decisão explícita sobre a eficácia da lei orçamentária”, motivo pelo qual deveria ser reconhecida a ela “eficácia normal dos atos legislativos, ou seja, força imperativa”.<sup>33</sup>

O constitucionalista aponta dois principais argumentos para justificar essa afirmação. O primeiro decorre da redação do art. 165, §8º, da CRFB/88, que determina que a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesa.<sup>34</sup> A seu ver, o termo “fixação” não teria sido utilizado à toa, apontando “no sentido do cumprimento obrigatório”, principalmente “quando se considera que na sequência do mesmo dispositivo está previsto que a própria lei orçamentária poderá autorizar a abertura de créditos suplementares” (grifo nosso).<sup>35</sup> Nesse sentido, ele entende ser relevante o fato de o constituinte ter empregado ambos os termos, cujos conceitos são ligeiramente distintos.

O segundo argumento, por sua vez, tem como base o fato de a Constituição proibir que o Poder Legislativo aumente a despesa prevista no orçamento por meio de emenda parlamentar.<sup>36</sup> Nesse contexto, ele entende que “se o orçamento contivesse uma mera enunciação de despesas possíveis, em seus patamares máximos, não haveria impedimento lógico à previsão de possibilidades de gasto superiores às receitas reais”.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *Op. cit.*, p. 103.

<sup>34</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. “Art. 165 (...). § 8º A lei orçamentária anual não conterà 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.”

<sup>35</sup> Ainda no que concerne a esse argumento, o jurista faz a seguinte afirmação: “Não se trata de supervalorizar o elemento literal, mas sim de destacar que não haveria fundamento para inverter a regra geral de que as leis são vinculantes e presumir que a lei orçamentária, que traz subjacente o propósito de limitar a Administração não o seja”. MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *Op. cit.*, p. 103.

<sup>36</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. “Art. 166 (...) § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: (...) II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: (...)”

<sup>37</sup> MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *Op. cit.*, p. 104. Em contrapartida, Kyoshi Harada entende que “o orçamento anual regulado na Constituição é meramente autorizativo”. Segundo ele, “no próprio art. 167, IV, da CF encontramos indícios de que a Carta Magna adotou a modalidade de orçamento autorizativo. Outrossim, o art. 169 da CF flexibiliza as despesas de pessoal de acordo com o comportamento da receita, nos termos definidos em lei complementar, fato que poderá levar à situação que não permita esgotar a dotação orçamentária relativa a despesas com a folha. Mas não é só. A possibilidade de mudança de vontade do Poder Público na eleição de prioridades, isto é, reformulação da política de ação governamental, está espelhada na rotineira realocação de verbas por meio de remanejamento, transposição e a transferência de recursos mediante a abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais, com a anulação parcial de dotações, tudo com fundamento art. 167, VI, da CF. Outrossim, leis orçamentárias anuais de diversos entes políticos já contêm uma autorização genérica para remanejar as verbas de todas as dotações até um limite percentual predefinido com base no art. 66 da Lei nº 4.320/64. É verdade que a constitucionalidade desse dispositivo é discutível considerando que a Carta Política exige autorização legislativa específica caso a caso”. HARADA, Kiyoshi. *Op. cit.*, p. 103.

No entanto, ainda que, para alguns, a concepção tradicional sobre a força vinculante do orçamento esteja equivocada – o que significa que as leis orçamentárias não seriam simplesmente autorizativas –, a verdade é que, na prática, o Poder Executivo nunca se viu obrigado a executar os gastos públicos previstos no orçamento.<sup>38</sup>

Não fosse este o caso, o Parlamento não se mobilizaria para tornar obrigatória a execução orçamentária. A título de exemplo, destaca-se a PEC nº 565/2006,<sup>39</sup> que almejava acrescentar à Constituição o art. 165-A, nos seguintes termos:

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

Perceba-se que, se não impositivo, o modelo orçamentário proposto pela referida norma seria consideravelmente menos flexível do que o modelo autorizativo, conferindo ao Parlamento um protagonismo muito maior na fase de execução do orçamento. Caso aprovada, a norma não impediria que houvesse cancelamento ou contingenciamento de despesas, mas retiraria do Poder Executivo a sua discricionariedade para fazê-lo, transferindo ao Congresso Nacional a prerrogativa de aprovar eventual solicitação de descumprimento à lei.

Embora o legislador tenha buscado implementar um modelo de execução orçamentária mais rígido, a referida PEC não foi aprovada nos termos em que foi proposta. A ideia inicial acabou sendo substituída por um regime jurídico muito menos ousado, que tornou obrigatória tão somente a execução de emendas parlamentares individuais.<sup>40</sup>

No que tange à vinculação do Executivo ao orçamento e às reações do Poder Legislativo ao modelo orçamentário autorizativo, há um precedente que merece destaque. Trata-se de uma

---

<sup>38</sup> Conforme será demonstrado no próximo capítulo, existem exceções à regra, isto é, despesas cuja execução é obrigatória por parte do Poder Público. Trata-se, por exemplo, das “vinculações constitucionais” e das despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais, novidade introduzida pela Emenda Constitucional nº 86/2015.

<sup>39</sup> A PEC nº 565/2006 recebeu esse número quando passou a tramitar na Câmara dos Deputados. Originalmente, a proposta tramitava no Senado Federal como PEC nº 22/2000.

<sup>40</sup> Trata-se do regime instituído pela Emenda Constitucional nº 86/2015, que será objeto de análise mais à frente. Entretanto, não foi a PEC nº 565/2006 que deu origem “direta” a essa emenda. No decorrer do seu processo legislativo, a PEC nº 565/2006 tornou-se PEC nº 353/2013 que, por sua vez, deu origem à PEC nº 358/2013, essa sim transformada na EC nº 86/2015.

decisão monocrática proferida pelo Ministro Luiz Fux nos autos da ADI nº 4.663/RO, em 2012, oportunidade em que se debruçou sobre a matéria de forma bastante aprofundada. Naquela ocasião, discutia-se a potencial violação de certos dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias de Rondônia ao princípio da separação dos poderes, da impessoalidade, dentre outros. As normas questionadas haviam sido fruto de emendas parlamentares da Assembleia Legislativa do respectivo Estado.

Dentre os dispositivos impugnados, havia um que buscava tornar obrigatória a aplicação dos recursos das emendas parlamentares ao orçamento estadual, de modo que os seus objetivos passariam a integrar as metas e prioridades estabelecidas na referida LDO.<sup>41</sup> Ao analisar o conteúdo da norma, o relator entendeu que o dispositivo padecia de inconstitucionalidade à luz do princípio da separação de poderes (art. 2º da CRFB/88) e do disposto no art. 165, §§1º e 2º,<sup>42</sup> também da Constituição:

Neste cenário, tolerar, como faz a Lei do Estado de Rondônia, que o Poder Legislativo simplesmente afirme que qualquer decisão casuística que venha a ser por ele tomada, no futuro, ao tempo da deliberação sobre as emendas ao projeto de Lei Orçamentária anual, seja tocada, automaticamente, pelo regime especial das *‘metas e prioridades da Administração Pública’* representaria, em última análise, a frustração do propósito da Constituição, esvaziando as regras dos §§ 1º e 2º do art. 165 do texto constitucional com a chancela de uma espécie de *renúncia de planejamento*, em prol de regime de preferência absoluta das decisões do Legislativo.

Na visão do Ministro, não haveria razão para distinguir as decisões políticas decorrentes de emendas parlamentares daquelas tomadas pelo Poder Executivo quando do encaminhamento do Projeto de Lei à Assembleia Legislativa. Isso porque todas as normas orçamentárias, “sejam elas

---

<sup>41</sup> O dispositivo impugnado tinha a seguinte redação: “Art. 3º. (...) XVII - Garantir a aplicação dos recursos das emendas parlamentares ao orçamento estadual, das quais, os seus objetivos passam a integrar as metas e prioridades estabelecidas nesta Lei.”

<sup>42</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. “Art. 165. (...) § 1º 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. § 2º 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.”



emanadas da proposta do Poder Executivo ou de emenda apresentada pelo Poder Legislativo, devem ser observadas com o mesmo grau de vinculação pela Administração Pública”.<sup>43</sup>

Mas, afinal, qual seria o grau de vinculação da Administração às normas orçamentárias? Tradicionalmente, como é cediço, predominou o entendimento de que o orçamento é lei em sentido formal, servindo apenas como instrumento autorizador dos gastos públicos, sem pretensões impositivas. No entanto, como bem ressaltou o Ministro Luiz Fux no julgamento da ADI nº 4.663/RO, novas vozes “têm apontado para a necessidade de se conferir força vinculante ao orçamento público, como forma de reduzir o incontrastável arbítrio do Poder Executivo”, com vistas à imposição de um “dever relativo” de observância das normas constantes do orçamento anual.<sup>44</sup>

É o que defende EDUARDO BASTOS DE FURTADO MENDONÇA, segundo o qual o orçamento deve ser vinculante, ao menos em alguma medida. De acordo com o jurista, “o orçamento autorizativo, no Brasil, significa o poder de não gastar”.<sup>45</sup> Assim, ainda que a Constituição não autorize o Poder Executivo a modificar livremente o orçamento, tampouco a realizar despesas sem prévia dotação orçamentária, o modelo autorizativo confere à Administração a prerrogativa de simplesmente não executar os gastos públicos, ou seja, a prerrogativa de ficar inerte.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.663/RO, Rel. Min. Luiz Fux, Decisão monocrática proferida em: 20/12/2011, Publicada em: 01/02/2012.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *Op. cit.*, p. 78.

<sup>46</sup> “Com efeito, a Constituição não autoriza o Poder Executivo a modificar livremente o orçamento e, como se sabe, não autoriza a realização de despesas sem previsão orçamentária. A conclusão é, portanto, inevitável. O orçamento autorizativo não permite que a Administração empregue recursos por decisão autônoma. Autoriza apenas que as previsões de gasto deixem de ser realizadas. Não é verdade, porém, que as verbas fiquem automaticamente liberadas para outras finalidades. Ao contrário, nenhuma atividade estatal poderá ser desenvolvida regularmente sem que haja uma decisão orçamentária formal. (...) Em outras palavras, quando a arrecadação se concretiza, mas o Presidente não libera as verbas referentes à determinada dotação orçamentária e nem se produz um remanejamento, a consequência é deixar no limbo uma parcela da receita pública. Essa é a prerrogativa que se reconhece hoje ao Poder Executivo: o poder de não fazer nada.” MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *Op. cit.*, p. 78-79. Kiyoshi Harada, por sua vez, chama atenção para o fato de que, em última análise, o modelo autorizativo permite ao Poder Executivo burlar o princípio da legalidade tributária: “O orçamento autorizativo que vigora entre nós apresenta esse aspecto negativo que permite burlar o princípio da legalidade das despesas, o qual representa a exteriorização da vontade popular no direcionamento das despesas públicas, por meio de representantes legitimamente eleitos. O princípio da prévia aprovação de despesa pública que surgiu como corolário do princípio da prévia aprovação de receitas públicas derivadas (princípio da legalidade tributária) é, de certa forma, desatendido. Outrossim, esse orçamento autorizativo tende à elaboração de uma lei orçamentária que não espelha as reais necessidades e prioridades do Poder Público, sempre contando com as futuras realocações de recursos ao sabor dos acontecimentos do dia a dia, não raras vezes, ao sabor de interesses políticos supervenientes”. HARADA, Kiyoshi. *Op. cit.*, p. 103-104.

Na contramão da doutrina financista tradicional, ele entende que a vinculação da Administração Pública ao orçamento deve ser autêntica, o que significa que o orçamento deve ter presunção de imperatividade, assim como os demais atos do Poder Público.<sup>47</sup> Essa visão, contudo, não é pacífica na doutrina. No caso da ADI nº 4.663/RO, o Ministro Luiz Fux adotou a teoria da vinculação mínima. Segundo essa corrente de pensamento, em que pese o Poder Executivo continue tendo a prerrogativa de não executar as despesas orçamentárias, deve fazê-lo motivadamente e com amparo na razoabilidade. Nesse cenário, o “poder de não agir” não desaparece, mas, ao menos, a Administração tem o dever de justificar a sua inércia.<sup>48</sup>

A relevância da discussão era tamanha que, quando a liminar passou a ser objeto de referendo pelo Plenário do STF, o Ministro Dias Toffoli pediu vista para analisar o tema com mais cautela. Naquela oportunidade, o Ministro Gilmar Mendes foi preciso ao atestar o que estava em

---

<sup>47</sup> O jurista faz algumas observações sobre a teoria da “vinculação autêntica”. De acordo com ele, o orçamento teria eficácia de lei, o que significa que “certas decisões, vedadas ao legislador, tampouco poderiam ser produzidas pela via do orçamento”. Nesse contexto, ele argumenta que, nos espaços de reserva de administração – que engloba os “atos cuja realização é atribuída à Administração Pública” –, o administrador tem a prerrogativa de decidir sobre a conveniência da sua realização. Considerando, por exemplo, que a Administração não é obrigada a celebrar contratos ou realizar concursos públicos, dotações prevendo recursos a serem utilizados para essas atividades não seriam de execução obrigatória. Eduardo Mendonça chama atenção, também, para o fato de que “as dotações podem ser redigidas com diferentes níveis de especificidade”, o que “irá influir na extensão do dever imposto ao agente encarregado da execução”. Nesse sentido, ele diz que “é possível identificar a existência de uma discricionariedade interna”, balizada, é claro, na lei. O interessante é que, segundo ele, seja qual for o caso da dotação (se mais específica ou aberta), “a vinculação orçamentária nunca deverá ser convertida em um dever genérico de gastar ou em um direito subjetivo ao gasto, considerado em si mesmo”. Existiria uma diferença, portanto, entre a imposição de deveres ao Estado pelo ordenamento jurídico e a exigibilidade do gasto por si mesmo. O jurista sustenta que “no caso de dotações em que uma atividade seja desde logo especificada, esta será exigível”; ao mesmo tempo, afirma ele, “é possível que a dotação não seja exaurida”. Nesse último caso, o que se poderia exigir é “uma execução razoável”, cabendo à Administração demonstrar o motivo pelo qual não empregou os recursos remanescentes. Surge, assim, um espaço de controle, pautado no princípio da razoabilidade, o que, como ele acertadamente pontua, “não representa qualquer novidade para a ordem jurídica”. MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *Op. cit.*, p. 394-395.

<sup>48</sup> Nas palavras do Ministro Luiz Fux: “No limite das possibilidades das práticas constitucionais ainda vigentes no cenário nacional, impõe-se reconhecer ao menos a denominada *vinculação mínima* das normas orçamentárias, capaz de impor um dever *prima facie* de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo na razoabilidade. É este, portanto, o sentido próprio da vinculação do Poder Executivo ao orçamento anual, e que não permite qualquer distinção, para esse fim, entre as normas oriundas de emendas parlamentares ou aquelas remanescentes do projeto encaminhado pelo Executivo”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.663/RO, Rel. Min. Luiz Fux, Decisão monocrática proferida em: 20/12/2011, Publicada em: 01/02/2012, itálico no original.

jogo: a reconcepção do modelo orçamentário vigente no país até então, essencialmente autorizativo.<sup>49</sup>

Dos ministros, Marco Aurélio foi o único que, de pronto, acompanhou o entendimento do relator. O Ministro deu interpretação conforme ao dispositivo “para assentar que todo o orçamento tem força vinculativa, pelo menos mínima”, devendo o Executivo justificar a inobservância às normas orçamentárias.<sup>50</sup> Assim como o Ministro Luiz Fux, ele fez questão de ressaltar que inexistia diferença entre as normas constantes da proposta do Poder Executivo e aquelas inseridas no orçamento por meio de emendas parlamentares, na medida em que todas vinculam, indistintamente, a Administração Pública.

O julgamento da referida ADI foi prejudicado devido à perda superveniente do seu objeto – a LDO, norma de caráter temporário, teve sua eficácia exaurida pelo decurso do tempo – e a questão atinente à reconcepção do modelo orçamentário brasileiro não foi apreciada pelo Plenário do Supremo. Entretanto, os efeitos da liminar concedida pelo Ministro Luiz Fux persistiram enquanto foram necessários.

Para fins da presente análise, o caso é de enorme relevância. A norma outrora impugnada é fruto da reação do Poder Legislativo à não execução do orçamento pelo Poder Executivo, numa tentativa de tornar obrigatória a realização das despesas provenientes de emendas parlamentares. Trata-se, contudo, de medida que não se presta a solucionar o problema que está de fato por trás da reação do legislador: a concepção de que o orçamento é uma lei meramente autorizativa.<sup>51</sup> Nesse

---

<sup>49</sup> Veja-se, a esse respeito, o diálogo de parte dos ministros integrantes da Suprema Corte à época: “**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE)** - O Ministro Dias Toffoli vai pedir vista. **O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO** - Achei ótimo o pedido de vista. O tema é muito importante. **O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI**: É um tema muito importante. Está com a liminar, de qualquer forma. **O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu ia fazer uma brincadeira, Presidente, dizendo que não era um simples referendo, mas era ‘o referendo’ da liminar, porque estamos realmente a discutir uma reconcepção do próprio modelo. **O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO** - De um modelo constitucional. **A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Até aqui, no Brasil, orçamento é indicativo e não impositivo”. Na mesma linha, o Ministro Marco Aurélio afirmou que adotar a teoria da vinculação mínima significa dizer que o orçamento “não seria simplesmente autorizativo”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.663/RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, Julgado em: 15/10/2014, Publicado em: 16/12/2014. Inteiro teor do acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>> Acesso em: 25 set. 2019.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Em artigo veiculado no JOTA, Eduardo Bastos de Furtado Mendonça fez a seguinte observação: “Ficou o registro, contudo, de que o legislador parecia assustado com o fantasma errado. Sem cancelar a liberação seletiva de emendas individuais, a raiz do problema reside no próprio conceito de orçamento como lei puramente autorizativa. No mínimo, aquelas opções de política pública precisariam ser levadas a sério, exigindo-se algum tipo de justificativa para o seu afastamento sumário”. MENDONÇA, Eduardo Bastos de Furtado. **O falso orçamento impositivo: a**

sentido, o que a decisão do Ministro Luiz Fux mostra é que o orçamento, além de vinculante, deve ser compreendido como uma unidade – frise-se: independentemente da origem da norma orçamentária (se decorrente do Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo ou oriunda do poder reformador legislativo).<sup>52</sup>

No entanto, as mudanças legislativas que vieram a ser feitas na Constituição de 1988 confirmam que a reação do legislador ao cenário de contingenciamento exacerbado das dotações orçamentárias por parte do Poder Executivo permaneceu a mesma, qual seja, tornar obrigatória a execução de emendas parlamentares à proposta do orçamento.<sup>53</sup> Mais do que isso, confirmam que, não obstante a existência de discussão na doutrina a respeito da natureza jurídica e eficácia das normas orçamentárias, do ponto de vista político – relacionado à forma como o Poder Executivo lida com a execução orçamentária – o modelo orçamentário brasileiro é (ou pelo menos era) essencialmente autorizativo.

---

**institucionalização do patrimonialismo.** Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constituicao-e-sociedade-o-falso-orcamento-impositivo-18022015>> Acesso em: 22 out. 2019.

<sup>52</sup> Em artigo para o Valor Econômico, Felipe Salto e Rafael Cortez reforçam a necessidade de se compreender – e, portanto, observar – o orçamento como um todo: “Obrigar o cumprimento da lei é quase pleonástico e é, portanto, correto. O orçamento é uma lei e, como tal, deve ser cumprido. Tão simples quanto isso. Tornar a peça orçamentária mandatária melhoraria a qualidade da política fiscal, desde que se eliminasse a possibilidade de recorrentes revisões e reestimativas de receitas e gastos ao longo do ano. A imposição, contudo, deve valer para todo o orçamento e não apenas às emendas parlamentares. Mantendo-se a possibilidade de reestimar a receita prevista pelo executivo no Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa), as emendas tenderão a ficar, sempre, no teto (1,2% da receita corrente líquida do ano anterior) e reduzirão o espaço do governo para gerir a política fiscal”. SALTO, Felipe; CORTEZ, Rafael.

**Emendas impositivas pioram a gestão da política fiscal.** Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/emendas-impositivas-pioram-a-gestao-da-politica-fiscal.ghtml#ixzz2pcM9WafG>> Acesso em: 24 out. 2019.

<sup>53</sup> Sobre a relação entre Executivo e Legislativo no “jogo” da execução orçamentária, Rubens Penha Cysne faz a seguinte observação: “Do ponto de vista da política de incentivos fica claro que o excesso de arbitrários contingenciamentos orçamentários (despesas aprovadas pelo Congresso e unilateralmente não executadas pelo Executivo) acaba por gerar perdas para todos os lados. Tratando-se o orçamento de um jogo repetido anualmente, deputados e senadores e destinatários das verbas reagem a tal prática, o que por sua vez gera reação da parte do Executivo e nova reação do Legislativo, etc., num ineficiente ciclo cujo limite se dita pela paciência e capacidade de cada ator de calcular a reação dos demais”. CYSNE, Rubens Penha. **O predomínio da agenda fiscal.** Conjuntura Econômica, Dez/2007, Vol. 61, nº 12, Fundação Getúlio Vargas, p. 22.

## 5. O PODER EXECUTIVO NÃO ESTÁ OBRIGADO A NADA? DESPESAS OBRIGATÓRIAS, VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015

Inicialmente, cumpre registrar que, muito embora o modelo orçamentário concebido no Brasil tenha natureza predominantemente autorizativa, a maior parte das despesas públicas são de execução obrigatória pelo Poder Executivo. Nesse sentido, é importante esclarecer que a luta do Poder Legislativo por uma maior participação na elaboração e, principalmente, no controle da execução orçamentária, diz respeito a uma pequena parcela dos gastos públicos.<sup>54</sup> Quando se fala em modelo orçamentário autorizativo, refere-se às despesas de natureza eminentemente discricionárias, sobre a qual o Poder Público tem de fato controle.

Isto posto, no tocante às despesas públicas em geral, o modelo vigente pode ser considerado bastante rígido. As razões para essa rigidez, por sua vez, são de duas ordens: (i) econômico-financeira (referente a gastos obrigatórios da Administração com pessoal, benefícios previdenciários, transferências constitucionais a Estados e Municípios, pagamento de juros e amortização da dívida pública);<sup>55</sup> e (ii) jurídico-constitucional (despesas às quais a Constituição conferiu uma destinação específica).

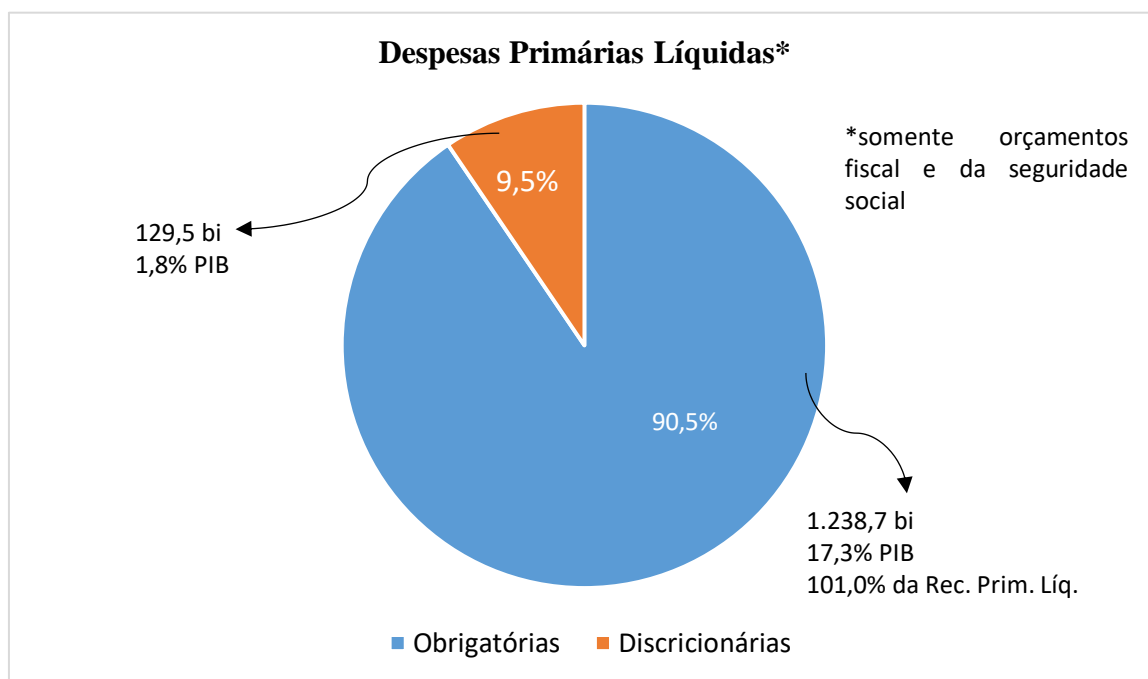
Em relação ao primeiro grupo, os dados fornecidos pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF) revelam que, só no ano de 2018,

---

<sup>54</sup> Quando da tramitação da PEC nº 2/2015, que veio a dar origem a EC nº 100/2019, o deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB-TO) pontuou em parecer que: “o dever de execução do regime do orçamento impositivo deve ser delimitado às despesas de natureza discricionária, porque é redundante ou inócuo atribuir impositividade às despesas obrigatórias, ou seja, àquelas cuja execução é determinada pela existência de legislação material e que implica direitos subjetivos, a exemplo das despesas com pessoal, previdência e transferências constitucionais”. Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Parecer sobre a PEC nº 2/2015 e apresentação de Substitutivo. Relator: Deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB-TO), 2015, p. 5. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1414995&filename=Tramitacao-PEC+2/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1414995&filename=Tramitacao-PEC+2/2015)> Acesso em: 8 nov. 2019.

<sup>55</sup> Segundo Edilberto Carlos Pontes Lima, consultor legislativo da Câmara dos Deputados, “(...) a maior parte do orçamento público já é de execução obrigatória, como as despesas com pessoal, com benefícios previdenciários, com transferências a estados e municípios, com pagamento de juros e amortização da dívida pública”. PONTES LIMA, Edilberto Carlos. **Algumas observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas (PPP), IPEA, Brasília, nº 26, jun/dez. 2003, p. 1-12.

90,5% da despesa primária líquida federal<sup>56</sup> (correspondente ao orçamento fiscal e de seguridade social) era de execução obrigatória:<sup>57</sup>



Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF  
Reprodução do gráfico elaborado pela CONOF

Nesse sentido, em que pese as despesas discricionárias estejam na casa dos bilhões, esse montante não chega a um décimo dos gastos públicos como um todo.

Por sua vez, a Constituição também prevê exceções à discricionariedade da Administração Pública no que concerne à execução orçamentária. São elas: (i) as “vinculações constitucionais” e

<sup>56</sup> De acordo com as informações fornecidas pelo Tesouro Nacional, a despesa primária consiste no “conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas as despesas financeiras”. Estas, por sua vez, consistem no “conjunto com operações financeiras tais como empréstimos, concessão de empréstimos, amortizações e juros passivos”. Em síntese, pode-se dizer que a despesa primária corresponde à despesa total, deduzidas as despesas financeiras do Estado. Tesouro Nacional. Alinhamento técnico e pedagógico em demonstrativos fiscais: Resultado Primário e Resultado Nominal. Disponível em: <[http://stn.gov.br/documents/10180/334814/3\\_Resultado\\_Prim%C3%A1rio\\_e\\_Resultado\\_Nominal.pdf/087594f0-f717-4814-b66e-f2e868dc8366](http://stn.gov.br/documents/10180/334814/3_Resultado_Prim%C3%A1rio_e_Resultado_Nominal.pdf/087594f0-f717-4814-b66e-f2e868dc8366)> Acesso em: 9 nov. 2019.

<sup>57</sup> Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF. Raio X do PLOA 2018 (Autógrafo). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof/raio-x-autografo-ploa-2018-v3>> Acesso em: 7 nov. 2019.

(ii) as emendas parlamentares individuais, na forma do regime instituído pela Emenda Constitucional nº 86/2015.

As vinculações constitucionais consistem em despesas a que o constituinte conferiu natureza obrigatória, com vistas a priorizar o desenvolvimento de alguns setores. RICARDO LOBO TORRES explica que tais vinculações consistem numa exceção ao princípio da não-afetação, que “enuncia a vedação constitucional, dirigida ao legislador, de vincular a receita pública a certas despesas”.<sup>58</sup> Cumpre destacar, contudo, que o princípio restringe-se às receitas oriundas de impostos, tal qual disposto no art. 167, IV, da CRFB/88.<sup>59</sup>

As ressalvas ao princípio da não-afetação constam na parte final do próprio inciso IV, segundo o qual não serão vedadas: (i) a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159 da CRFB/88; (ii) 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, da CRFB/88; e (iii) a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º do art. 167, ambos da CRFB/88.

Dentre as exceções, chama-se atenção para os setores de saúde e educação. Enquanto o art. 198, §2º, estabelece os recursos mínimos que os entes federados devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde (no caso da União, nunca menos de 15% da receita corrente líquida do respectivo

---

<sup>58</sup> Ainda segundo o jurista, este princípio “se justifica na medida em que reserva ao Legislativo e à própria Administração, em sua atividade discricionária na execução da despesa pública, espaço para determinar os gastos com os investimentos e as políticas sociais”. TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 336.

<sup>59</sup> BRASI. Constituição Federal de 1988. “Art. 167. São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos 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)”

ano financeiro – percentual instituído pela Emenda Constitucional nº 86/2015);<sup>60-61</sup> o art. 212 estabelece os recursos mínimos que serão destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (em se tratando da União, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências; no caso dos Estados, Distrito Federal e Município, o percentual mínimo é de 25%).<sup>62</sup>

Crítico fervoroso do orçamento impositivo, RICARDO LOBO TORRES ressalta que até mesmo as vinculações constitucionais engessam indesejavelmente o orçamento, gerando, inclusive, problemas relacionados à separação dos poderes e à representatividade popular:

A principal crítica às vinculações constitucionais é que engessam o orçamento, retirando da Administração e do próprio Legislativo a competência discricionária para as escolhas acerca dos investimentos e das políticas sociais. Constituem instrumento pouco democrático porque transformam em regras superiores as escolhas dos partidos políticos, que deveriam ficar ao sabor das manifestações da cidadania nas eleições periódicas.

A constitucionalização das políticas públicas por meio das vinculações, tornando-as contramajoritárias, abre o caminho ao controle jurisdicional não democrático, introduzindo um novo ator no jogo político entre o Legislativo e o Executivo em torno do dinheiro público.

(...)

A moda da vinculação da receita a despesas específicas está crescendo e já há projeto de emenda constitucional para criar o orçamento impositivo, absurdo que não encontra paralelo no constitucionalismo hodierno.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> BRASI. Constituição Federal de 1988. “Art. 198 (...) § 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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

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 - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)”

<sup>61</sup> Antes da EC nº 86/2015, apenas os Estados e Municípios estavam obrigados a destinar recursos para o setor de saúde.

<sup>62</sup> BRASI. Constituição Federal de 1988. “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

<sup>63</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 338.



De todo modo, é importante ressaltar que a natureza obrigatória conferida a essas despesas consiste em exceção à regra. Assim, embora RICARDO LOBO TORRES reconheça que as vinculações constitucionais sirvam de instrumento para “moderar a discricionariedade administrativa”, ele é contundente ao afirmar que, hoje, “a Administração continua com a palavra final para fechar o balanço anual, contingenciar dotações orçamentárias e promover o equilíbrio da gestão orçamentária”.<sup>64</sup>

No intuito de reduzir o poder discricionário do Poder Executivo na execução do orçamento, foi promulgada, em março de 2015, a Emenda Constitucional nº 86, que tornou impositiva a execução de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária no montante de até 1,2% da receita corrente líquida<sup>65</sup> realizada no exercício financeiro anterior (art. 166, §§ 9º e 11, da CRFB/88).<sup>66</sup> Cumpre ressaltar que, conforme dispõe o próprio §9º do art. 166, metade desse valor será necessariamente destinado a ações e serviços públicos de saúde.

A bem verdade, a referida emenda apenas constitucionalizou uma previsão que já constava nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e 2015, introduzida em ambos os diplomas sem que houvesse qualquer autorização constitucional nesse sentido.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 339.

<sup>65</sup> De acordo com o art. 2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pode-se definir receita corrente líquida como o “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.” (BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000).

<sup>66</sup> BRASI. Constituição Federal de 1988. “Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (...)”

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (...)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

<sup>67</sup> O art. 52 da LDO para o exercício financeiro de 2014 dispunha o seguinte: “Art. 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.” (BRASIL. Lei nº 12.919 de 2013). Por sua vez, a LDO elaborada para o exercício financeiro de 2015 previa em seu art. 56 que: “Art.

Considerando que as programações inseridas por essas emendas representam apenas uma pequena parcela do orçamento, a inclusão dessa previsão na Constituição não foi suficiente para tornar o modelo orçamentário brasileiro um modelo híbrido ou “parcialmente impositivo”, o qual permaneceu essencialmente autorizativo.<sup>68</sup>

Nesse contexto, a relevância dessa emenda reside na redução do poder de barganha do Poder Executivo no que tange à aprovação das suas propostas pelo Legislativo. Afinal, a aprovação de emendas parlamentares era (e ainda é) utilizada como moeda de troca pelo Executivo para dar efetividade à sua agenda. Na visão de FERNANDO FACURY SCAFF, o regime instituído pela EC nº 86/2015 é um verdadeiro “orçamento impositivo à brasileira”, muito menos ousado do que poderia ser:

(...) o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 86, que criou a curiosa figura do *Orçamento impositivo à brasileira*, pois ao invés de aprovar uma norma que realmente obrigasse o Poder Executivo a cumprir as leis orçamentárias, foi aprovada uma emenda constitucional que obriga o Poder executivo a cumprir as emendas parlamentares, que se caracterizam como uma pequena parte do orçamento, e vinculada a interesses eleitorais dos próprios parlamentares.

A bem da verdade, em face de tantos limites impostos aos parlamentares para dispor de matéria orçamentária eles tinham duas alternativas: ou propunham uma verdadeira reforma constitucional orçamentária, estabelecendo poderes para que pudessem efetivamente gerir os recursos públicos, ou criavam uma *meia sola* apenas para cuidar de seus interesses eleitorais — o que acabou prevalecendo. Uma pena. Para usar uma expressão popular, vê-se que a montanha pariu um rato. Poderiam ter ousado mais.

De toda forma, mesmo estas tímidas normas aprovadas já tem o poder de causar muitas modificações nas relações político-partidárias existentes, pois a liberação de emendas parlamentares deixará de ser uma espécie de moeda de troca nas relações entre o Congresso e o Planalto. Nem falo apenas do atual governo, mas de todos os governos do período democrático, em todos os níveis federativos, durante os quais se usou a liberação de emendas parlamentares para aprovar as matérias de interesse do Executivo junto ao Legislativo. Se o deputado votasse de acordo com o Planalto, as emendas seriam liberadas (mesmo que a conta-gotas); se votasse contra, não haveria liberação de recursos. Nos estados e municípios

---

56. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.” (BRASIL. Lei nº 13.080 de 2015).

<sup>68</sup> Conforme destaca Kiyoshi Harada: “Com essa Emenda, o nosso orçamento anual manteve como regra geral a natureza autorizativa, mas introduziu a obrigatoriedade de execução da programação orçamentária que especificou”. HARADA, Kiyoshi. *Op.cit.*, p. 110.

brasileiros esta mesma dinâmica existe e, tal como na União, é indiferente quais sejam os partidos na situação ou na oposição.<sup>69</sup>

No mesmo sentido – e na linha do que já havia sido consignado pelo Min. Luiz Fux na ADI nº 4.663/RO – FELIPE SALTO e RAFAEL CORTEZ afirmam que a imposição deveria valer para o orçamento como um todo. A EC nº 86/2015, no entanto, acabou traduzindo-se num instrumento que somente reduz a discricionariedade do Executivo na gestão da política fiscal.<sup>70</sup> Na prática, esse arranjo institucional pode ter um impactar negativo na governabilidade do Chefe de Estado que se encontra no poder.

Em contrapartida, considerando um contexto em que o contingenciamento virou a regra, há de se reconhecer que a execução obrigatória das despesas orçamentárias introduzidas por emendas individuais cumpre um papel político relevante, no sentido de possibilitar a implementação das políticas públicas para as quais os parlamentares foram eleitos. Sob essa perspectiva, a mudança trazida pela EC nº 86/2015 tem um aspecto positivo: o atendimento das demandas locais serve de fomento à representatividade popular, base em que se funda o nosso sistema político.<sup>71</sup>

Ao que parece, contudo, este aspecto positivo tem ficado no campo teórico. Estudo realizado por TAÍLA ALBUQUERQUE RODRIGUES para a revista do Senado Federal “Orçamento em Discussão” indica que, em alguma medida, as emendas parlamentares continuam reféns do Poder Executivo quando da execução do orçamento, não obstante a obrigatoriedade a que se refere o art. 166, §§ 9º e 11, da CRFB/88.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86#author>> Acesso em: 1 nov. 2019.

<sup>70</sup> Nas palavras dos especialistas: “Obrigar o cumprimento da lei é quase pleonástico e é, portanto, cor- reto. O orçamento é uma lei e, como tal, deve ser cumprido. Tão simples quanto isso. Tornar a peça orçamentária mandatória melhoraria a qualidade da política fiscal, desde que se eliminasse a possibilidade de recorrentes revisões e reestimativas de receitas e gastos ao longo do ano. A imposição, contudo, deve valer para todo o orçamento e não apenas às emendas parlamentares. Mantendo-se a possibilidade de reestimar a receita prevista pelo executivo no Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa), as emendas tenderão a ficar, sempre, no teto (1,2% da receita corrente líquida do ano anterior) e reduzirão o espaço do governo para gerir a política fiscal”. SALTO, Felipe; CORTEZ, Rafael. **Emendas impositivas pioram a política fiscal.** Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/emendas-impositivas-pioram-a-gestao-da-politica-fiscal.ghtml>> Acesso em: 1 nov. 2019.

<sup>71</sup> Veja-se, a respeito, o parágrafo único do art. 1º da CRFB/88: “Art. 1º (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL. Constituição Federal de 1988).

<sup>72</sup> RODRIGUES, Taíla Albuquerque. **Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015.** Orçamento em Discussão, Brasília, Senado Federal (Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF), n. 45, 2019, p. 9. Disponível em:

Assim como qualquer dotação orçamentária, para que as despesas públicas incluídas por meio de emendas sejam de fato realizadas, elas devem passar por três fases distintas: (i) o empenho, (ii) a liquidação e (iii) o pagamento. De acordo com o art. 58 da Lei nº 4.320/64, o empenho consiste no ato emanado por autoridade competente – no caso, pelo Chefe do Poder Executivo – que cria para o Estado a obrigação de pagamento (pendente ou não do implemento de determinada condição). Por sua vez, e nas palavras de JOSÉ TEIXEIRA MACHADO e HERALDO COSTA REIS, a liquidação consiste na verificação “do direito do credor ao pagamento”, ou seja, na verificação de que o implemento da condição necessária ao pagamento foi cumprido.<sup>73</sup> Finalmente, a terceira e última etapa da realização da despesa diz respeito ao seu efetivo pagamento, à entrega do montante devido – líquido e certo – ao credor. É possível, portanto, que, ao final do exercício financeiro, determinada despesa prevista na peça orçamentária esteja empenhada, porém não liquidada; ou liquidada, porém não paga.<sup>74-75</sup>

---

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-45-2019-emendas-parlamentares-individuais-a-relacao-entre-os-poderes-executivo-e-legislativo-apos-a-promulgacao-da-emenda-constitucional-86-2015> Acesso em: 5 nov. 2019.

<sup>73</sup> Segundo os autores, essa verificação deve ser *in loco*: “A fase de liquidação deve comportar a verificação *in loco* do cumprimento da obrigação por parte do contratante. Foi a obra, por exemplo, construída dentro das especificações contratadas? Foi o material entregue dentro das especificações estabelecidas no edital de concorrência ou de outra forma de licitação? Foi o serviço executado dentro das especificações? O móvel entregue corresponde ao pedido? E assim por diante. Trata-se de uma espécie de auditoria de obras e serviços, a fim de evitar obras e serviços fantasmas. Este aspecto da liquidação é da mais transcendente importância no caso das subvenções, exatamente para evitar o pagamento de subvenções e auxílios a entidades inexistentes. O documento de liquidação, portanto, deve refletir uma realidade objetiva.” MACHADO Jr., Jose Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 31ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003, p. 149.

<sup>74</sup> As despesas empenhadas, porém não liquidadas, são consideradas despesas “não processadas”, enquanto as despesas já liquidadas e apenas não pagas são consideradas despesas “processadas”. Ambas fazem parte dos “restos a pagar”, conforme dispõe o art. 36 da Lei nº 4.320/64: “Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”. (BRASIL. Lei nº 4.320 de 1964). Enquanto as despesas não processadas em determinado exercício financeiro são passíveis de cancelamento, as despesas processadas não o são. Isso se deve ao fato de que, nesse último caso, já houve a verificação do direito adquirido do credor. De acordo com o Manual de Despesa Nacional: “Os Restos a Pagar Processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente, apenas, o estágio do pagamento. Os Restos a Pagar Processados não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar sob pena de estar deixando de cumprir os Princípios da Moralidade que rege a Administração Pública e está previsto no artigo 37 da Constituição Federal (...)”. Manual de Despesa Nacional. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/orcamento-e-financas-na-justica-federal-1/manuais/manual-de-despesa-nacional>> Acesso em: 6 nov. 2019.

<sup>75</sup> Até 2011, o art. 68 do Decreto nº 93.872/86 determinava que a inscrição de despesas como “resto a pagar” seria automática e que, se não liquidados, os restos a pagar não processados teriam validade até 31 de dezembro do ano subsequente. Agora, a inscrição de despesas como “restos a pagar não processados” está condicionada à indicação pelo ordenador de despesas (art. 68, §1º, com redação dada pelo Decreto nº 7.654/2011); e o prazo de validade para liquidação dos restos a pagar não processados passou a ser dia 30 de junho do segundo ano subsequente ao da inscrição (art. 68, §2º, com redação dada pelo Decreto nº 9.428/2018). Cumpre salientar, ainda, que não serão passíveis de

Conforme apontado por TAÍLA ALBUQUERQUE RODRIGUES, a passagem da despesa por essas três fases depende da edição de decretos, instrumentos por meio dos quais o Poder Executivo estabelece a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidades Fiscal – LRF).<sup>76</sup> Isso significa que, primeiramente, o Executivo deve “liberar” os limites de empenho e pagamento a serem observados durante o exercício financeiro – condição *sine qua non* para que se proceda à execução orçamentária.

Diante desse cenário, a análise feita pela autora indica que a execução das emendas parlamentares pode ficar particularmente à mercê do Poder Executivo em duas circunstâncias: (i) quando da “liberação” de recursos para a execução das despesas, já que inexistente regra determinando o momento e o montante que será liberado – sabe-se apenas que ela deve ocorrer ao longo do exercício financeiro e de forma equitativa, por meio da edição de decretos estabelecendo os limites para empenho e pagamento; e (ii) quando 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, oportunidade em que o Poder Executivo poderá proceder ao contingenciamento dos valores (art. 166, §18, da CRFB/88).<sup>77</sup>

Há de se destacar, ainda, que a execução das programações orçamentárias incluídas pelas emendas deixará de ser obrigatória em caso de impedimentos de ordem técnica (art. 166, §13, da CRFB/88),<sup>78</sup> fato que também pode obstar a realização dessas despesas.

De acordo com TAÍLA, em que pese a EC nº 86/2015 tenha tornado impositiva a execução de emendas parlamentares individuais – o que, a princípio, afetaria o poder de barganha da

---

bloqueio os restos a pagar não processados relativos a despesas “decorrentes de emendas individuais impositivas, discriminadas com identificador primário, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2016” (art. 68, §3º, inciso II, com redação dada pelo Decreto nº 9.428/2018). (BRASIL. Decreto nº 93.872 de 1986).

<sup>76</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. “Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.”

<sup>77</sup> Antes da promulgação da EC nº 100/2019, esta previsão constava no §17 do art. 166 da CRFB/88. A emenda, portanto, não alterou o conteúdo da norma, que apenas passou a constar no §18 do referido dispositivo, nos seguintes termos: “Art. 166 (...) § 18. 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, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)”

<sup>78</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. “Art. 166. (...) § 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)”

Administração Pública –, a liberação de recursos para a execução dessas despesas ainda é utilizada como “mecanismo de negociação entre o Legislativo e Executivo”, principalmente, afirma ela, “em momentos de votações importantes para o governo federal no Congresso Nacional”.<sup>79</sup>

A título de exemplo, destaca-se a liberação de R\$ 1 bilhão pelo governo Bolsonaro em emendas parlamentares no início do mês de março de 2019, após o feriado de Carnaval, época em que foram retomados os trabalhos no Congresso Nacional.<sup>80</sup> A referida liberação se deu posteriormente à apresentação da proposta de Reforma da Previdência à Câmara dos Deputados, que tinha previsão de começar a tramitar na Casa. Enquanto aproximadamente R\$ 700 milhões foram destinados à execução de emendas individuais, cerca de R\$ 300 milhões destinaram-se a emendas de bancada estadual. Também neste ano, mas em setembro, pouco antes da votação da Reforma da Previdência em primeiro turno pelo Plenário do Senado Federal, o governo liberou R\$ 533,11 milhões para emendas individuais e R\$ 266,55 milhões para emendas de bancada.<sup>81</sup>

O estudo aponta ainda que, embora a liberação dos limites para empenho ocorra, via de regra, no início do exercício financeiro (procedeu-se à análise dos decretos editados entre 2014 e 2017), os montantes liberados tendem a ser insuficientes para a execução das programações orçamentárias incluídas por emendas.<sup>82</sup> Veja-se, nesse sentido, o gráfico feito pela autora mostrando a relação entre (i) os valores autorizados; (ii) os valores empenhados; (iii) os valores pagos; e (iv) os restos a pagar pagos, todos relativos a emendas parlamentares individuais.<sup>83</sup>

---

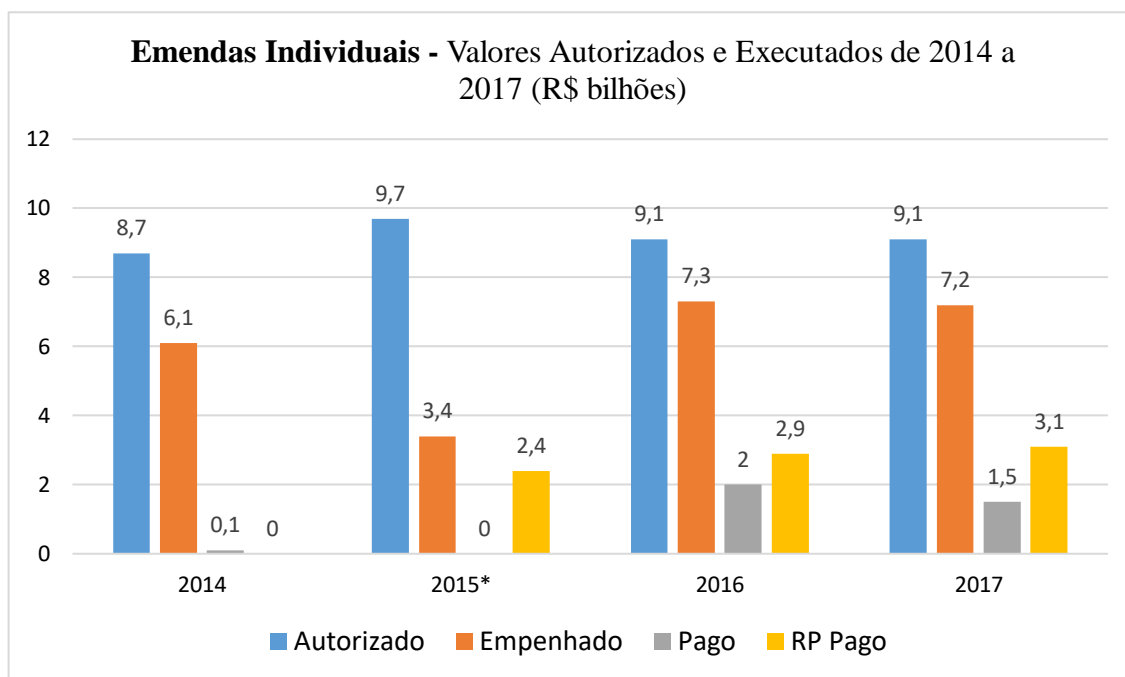
<sup>79</sup> RODRIGUES, Taíla Albuquerque. *Op. cit.*, p. 8.

<sup>80</sup> RESENDE, Thiago; BOLDRINI, Angela. **Em negociação por previdência, governo libera R\$ 1 bilhão em emendas.** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/em-negociacao-por-previdencia-governo-libera-r-1-bilhao-em-emendas.shtml>> Acesso em: 6 nov. 2019.

<sup>81</sup> Congresso em foco. **Governo libera quase R\$ 800 milhões em emendas parlamentares.** Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/governo-libera-quase-r-800-milhoes-em-emendas-parlamentares-entenda-o-contexto/>> Acesso em: 6 nov. 2019.

<sup>82</sup> RODRIGUES, Taíla Albuquerque. *Op. cit.*, p. 34.

<sup>83</sup> A autora faz a seguinte ressalva: “Apesar da sua latente relevância, não foi objeto deste estudo, todavia, identificar e caracterizar, em pormenores, os mecanismos gerenciais, formais e informais, internos ao Poder Executivo, que condicionam a execução orçamentária e financeira das emendas individuais. Optou-se por buscar dados referentes ao efetivo empenho e pagamento das despesas de emendas individuais, a fim de avaliar os padrões de execução global no período de 2014 a 2017.” RODRIGUES, Taíla Albuquerque. *Op. cit.*, p. 35.



Fonte: SIGA BRASIL<sup>84</sup>

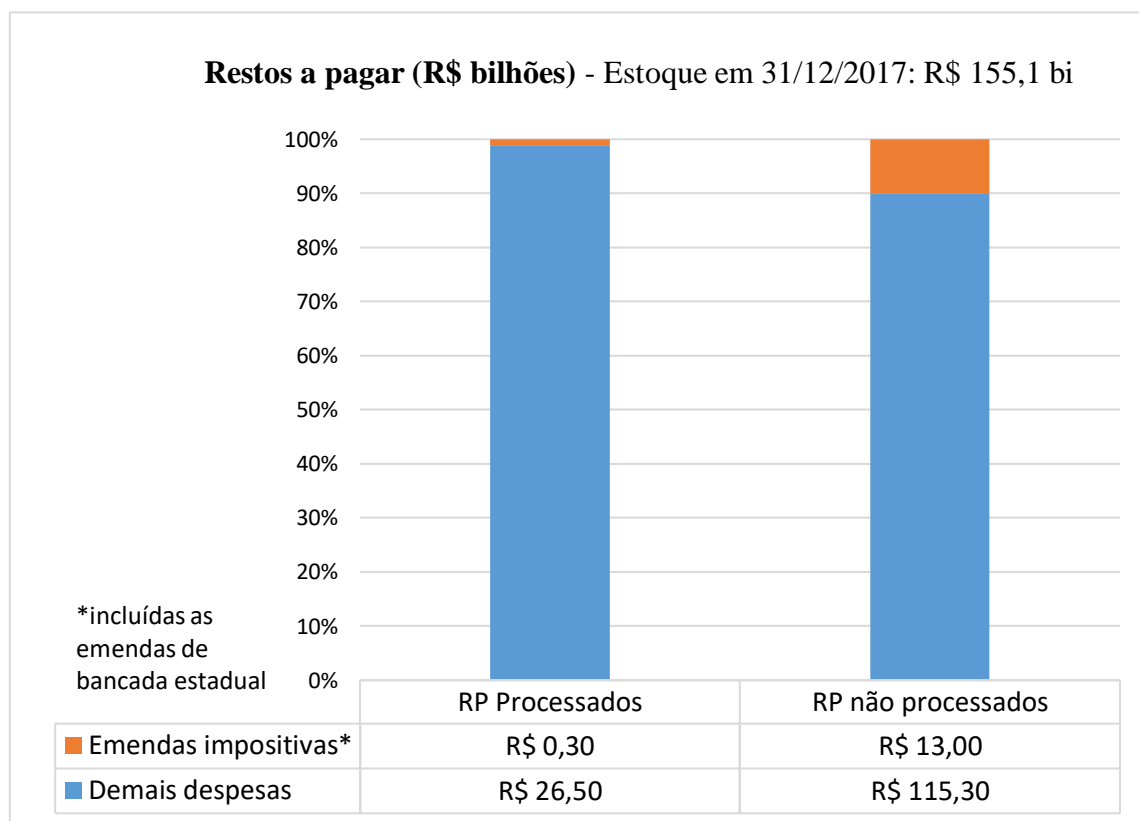
Reprodução do gráfico elaborado por Taíla Albuquerque Rodrigues

A discrepância entre as despesas autorizadas – isto é, previstas no orçamento – e aquelas efetivamente pagas é bastante considerável. Como é cediço, ao mesmo tempo em que o Poder Executivo tem o poder de liberar recursos considerando as circunstâncias políticas e econômicas do país, tem também a prerrogativa de os bloquear quando a liberação colocar em risco o cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na LDO. No fim de março de 2019, por exemplo, R\$ 36 bilhões foram contingenciados por meio de decreto, com vistas a assegurar o

<sup>84</sup> Conforme consta no site do Senado Federal, “o SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal, administrado pelo Senado Federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos”. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> Acesso em: 7 nov. 2019.

cumprimento da meta fiscal para este ano.<sup>85</sup> Desse montante, cerca de R\$ 3 bilhões (dos R\$ 13,7 bilhões) autorizados para a execução de emendas parlamentares foram contingenciados.<sup>86</sup>

De acordo com os dados fornecidos pela CONOF, no final do ano de 2017, apenas 3 dos aproximadamente R\$ 16 bilhões destinados a emendas parlamentares impositivas (tanto individuais quanto de bancada) foram inscritos em “restos a pagar processados”, não passíveis de cancelamento.<sup>87</sup>



Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF  
Reprodução do gráfico elaborado pela CONOF

<sup>85</sup> TOMAZELLI, Idiana; RODRIGUES, Eduardo; ONOFRE, Renato. **Bloqueio de R\$ 36 bi do Orçamento atinge emendas e parlamentares veem retaliação.** Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/governo-opta-por-reserva-e-decreta-corte-de-r-36-bi-no-orcamento,70002772734>> Acesso em: 6 nov. 2019

<sup>86</sup> VENTURA, Manoel. **Governo bloqueia R\$ 2,9 bilhões em emendas parlamentares.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/governo-bloqueia-29-bilhoes-em-emendas-parlamentares-23560701>> Acesso em: 6 nov. 2019.

<sup>87</sup> Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF. Raio X do PLOA 2018 (Autógrafo). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof/raio-x-autografo-ploa-2018-v3>> Acesso em: 7 nov. 2019.



Ante o exposto, infere-se que grande parte das despesas previstas na peça orçamentária não chega a ser efetivamente realizada, seja porque não chegam à etapa da liquidação, seja porque, quando chegam, não é efetuado o devido pagamento. O que se percebe é que, embora obrigado a executar determinadas despesas – como as referentes a emendas parlamentares individuais – o Poder Público ainda é dotado de considerável controle sobre a sua realização, na medida em que: (i) decide o momento e a quantidade de recursos a serem liberados para sua execução; e (ii) justifica eventuais contingenciamentos no risco de descumprimento da meta de resultado fiscal.

Já no tocante aos retornos eleitorais que poderiam advir da impositividade de emendas parlamentares individuais, a eficácia da EC nº 86/2015 também é questionável.

Conforme explicam ARGELINA FIGUEIREDO e FERNANDO LIMONGI, “[a]firmar que recursos orçamentários são alocados tendo em vista seus possíveis retornos eleitorais tornou-se um verdadeiro lugar-comum”, em que pese a afirmação seja vazia em si mesma, especialmente no tocante às emendas individuais.<sup>88</sup> Isso porque, segundo os especialistas, o grau de liberdade dos parlamentares na apresentação dessas emendas é bastante limitado, o que significa que tanto as políticas públicas que almejam implementar, quanto as estratégias eleitorais que adotarem, devem, necessariamente, adequar-se à estrutura orçamentária proposta pelo Poder Executivo. Os autores explicam que:

A maximização dos interesses eleitorais dos parlamentares se dá em um ambiente em que as opções disponíveis são limitadas. E isso é verdade inclusive para as emendas individuais. Não há liberdade absoluta para que o legislador defina quanto e em que serão aplicados os recursos que lhe são reservados. A estrutura do orçamento define os programas e atividades passíveis de receber recursos. Não é possível alocar recursos a programas ou atividades não previstos na proposta orçamentária. Mais importante, se a intenção do parlamentar é ver sua emenda executada, deve levar em conta as prioridades definidas pelo governo. E os legisladores têm como saber quais são essas prioridades no âmbito do próprio processo orçamentário. Basta que examinem a execução do ano anterior ou da proposta enviada, para saber quais as prioridades do Executivo.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 100.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 101.

Nesse contexto, eles também chamam atenção para o fato de que a apreciação do orçamento pelo Congresso é “altamente centralizada e segue linhas partidárias”, motivo pelo qual as decisões que de fato influenciam (ou tem o potencial de influenciar) no perfil da peça orçamentária não são efetuadas pelos parlamentares que propõem as emendas, e sim por outros atores (tais como o relator-geral e os relatores-adjuntos).<sup>90</sup> Considerando esse cenário, ARGELINA FIGUEIREDO e FERNANDO LIMONGI afirmam que o poder decisório dos parlamentares se resume, tão somente, “à localidade específica a que se destinará a alocação dos recursos que lhes são reservados”.<sup>91</sup>

Embora realizada anteriormente à promulgação da EC nº 86/2015 – o que não diminui a sua relevância para o debate atual –, a análise promovida pelos referidos autores indica também que a execução das emendas individuais é fortemente influenciada pelo presidencialismo de coalizão, na medida em que se fundamenta em critérios políticos. Em suas palavras, “as emendas dos deputados filiados a partidos da coalizão do governo têm maiores chances de serem executadas do que as dos demais parlamentares”.<sup>92</sup> A variação na taxa de execução das emendas, por sua vez, estaria diretamente relacionada às escolhas feitas pelo Poder Executivo quando do contingenciamento de despesas, já que os cortes efetuados pela Administração obedecem à agenda política do governo.

Isto posto, não obstante a obrigatoriedade instituída pela EC nº 86/2015 e os retornos eleitorais que, à primeira vista, poderiam advir de um aumento na taxa de execução das emendas individuais em geral, existem barreiras institucionais associadas ao nosso regime governamental que afetam tanto o conteúdo dessas emendas quanto a realização das despesas a que elas se referem. Ultrapassar esses obstáculos, no entanto, exige mais do que a mera inclusão de um novo dispositivo à Constituição, uma vez que requer uma visão mais ampla acerca do nosso sistema político.

Essas conclusões preliminares já permitem a antecipação de algumas críticas às mudanças trazidas pela EC nº 100/2019, que será objeto de análise a seguir.

---

<sup>90</sup> *Ibidem.*

<sup>91</sup> *Ibidem.*

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 104.

## 6. MAIS DO MESMO? A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E A POSSÍVEL RECONCEPÇÃO DO MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

O texto original da “PEC do Orçamento Impositivo” (PEC nº 2/2015) – que veio a dar origem à Emenda Constitucional nº 100/2019 – propunha acrescentar os parágrafos 9-A e 11-A ao art. 166 da CRFB/88, a fim de tornar obrigatória a execução de “emendas coletivas”<sup>93</sup> ao projeto de lei orçamentária no limite mínimo de 1% da receita corrente líquida (RCL). O modelo proposto era basicamente uma réplica daquele instituído pela EC nº 86/2015, que tornou obrigatória a execução de emendas parlamentares individuais:<sup>94</sup>

Art. 1º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º-A e 11-A, com as alterações do § 17:

‘Art. 166. (...)

§ 9º-A As emendas coletivas ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite mínimo de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

(...)

§ 11-A. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º-A deste artigo, em montante mínimo correspondente a um 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.

(...)

§ 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, os montantes previstos nos §§ 11 e 11-A deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. (NR)’

---

<sup>93</sup> O conjunto “emendas coletivas” engloba tanto aquelas de iniciativa de comissões parlamentares, quanto as oriundas de bancadas estaduais e regionais. Nas palavras de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi: “(...) o Congresso autoriza a apresentação de emendas por três tipos de atores: institucionais, coletivos e individuais. O primeiro grupo é composto pelo relator-geral e pelos parciais. Quanto aos atores coletivos, o Regimento Interno da CMO reconhece o direito de apresentar emendas às bancadas estaduais e regionais e também às Comissões da Câmara e do Senado. Por último, temos as emendas individuais, que podem ser apresentadas por cada um dos parlamentares.” *Ibidem*, p. 109. Conforme será demonstrado mais à frente, o legislador optou, ao final, por restringir a obrigatoriedade de execução das emendas àquelas de iniciativa de bancadas de Estado e do Distrito Federal.

<sup>94</sup> Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 2/2015. Autor: Deputado Hélio Leite (DEM-PA) e outros, 2015, p. 1-9. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1299855&filename=PEC+2/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1299855&filename=PEC+2/2015)> Acesso em: 7 nov. 2019.

De autoria do deputado federal Hélio Leite (DEM-PA) e outros, a proposta teve como justificativa o cenário de “contingenciamento total pelo Executivo das dotações orçamentárias indicadas por bancadas estaduais e por comissões permanentes na Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.<sup>95</sup> Na visão dos parlamentares, as dotações não estariam sendo executadas pelo simples fato de serem oriundas do Poder Legislativo, e não por conta da situação fiscal do país. Seria necessário, portanto, restabelecer o equilíbrio entre os poderes, de modo a salvaguardar a participação do Parlamento na elaboração e implementação das políticas públicas de interesse da nação. Nesse sentido, a mudança seria um instrumento de valorização da representatividade popular.<sup>96</sup>

Durante a tramitação da PEC nº 2/2015 na Câmara dos Deputados, foi proposto um substitutivo que visava a alterar substancialmente a sua redação original. A bem verdade, almejava-se ampliar o escopo da PEC, com o objetivo de reforçar a vinculação do Poder Público à execução do orçamento como um todo. O substitutivo foi resultado do parecer elaborado pela Comissão Especial da Câmara, que teve como relator o deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB-TO).

O relator iniciou o seu voto a favor do substitutivo comentando o processo legislativo atinente à EC nº 86/2015. A seu ver, a promulgação da referida emenda representou um avanço positivo para o modelo orçamentário vigente até então, ainda que não ideal. Conforme já mencionado, o legislador pretendia tornar cogente a execução de todas as programações previstas na peça orçamentária, sem que houvesse distinção entre as despesas introduzidas por via de emenda e as demais. No entanto, afirma ele, “a mudança de foco para um modelo limitado foi o avanço

---

<sup>95</sup> Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Parecer sobre a PEC nº 2/2015 e apresentação de Substitutivo. Relator: Deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB-TO), 2015, p. 2. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1414995&filename=Tramitacao-PEC+2/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1414995&filename=Tramitacao-PEC+2/2015)> Acesso em: 8 nov. 2019.

<sup>96</sup> Veja-se, nesse sentido, a manifestação do atual Presidente do Senado, o senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), a respeito da emenda: “Há anos lutamos por um maior respeito a decisões do Congresso Nacional. Representamos o povo e as unidades da Federação com suas diversidades política e social. Temos contato direto com as nossas bases e percebemos as necessidades com mais facilidade [...]. Levar recursos para Estados e Municípios é função legítima de seus representantes políticos. Longa tem sido a luta para que o Orçamento deixe de refletir somente a necessidade do governo central.” Do mesmo modo, manifestou-se o senador Esperidião Amin (PP-SC): “Vamos dar às bancadas estaduais a responsabilidade de eleger prioridades nos seus estados. Isso significa valorizar a representação. Cada um tem seu direito e responsabilidade de apontar suas emendas, e isso vai ser respeitado pelo Poder Executivo.” Senado Notícias. **Orçamento impositivo para emenda de bancada é promulgado pelo Congresso**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/26/orcamento-impositivo-para-emenda-de-bancada-e-promulgado-pelo-congresso>> Acesso em: 9 set. 2019.

possível, considerando-se que havia na época, por parte do Executivo, temor justificável em relação a um regime de execução desconhecido”.<sup>97</sup>

Embora o deputado chame atenção para os aspectos positivos que advieram da promulgação da EC nº 86/2015, o substitutivo fundamentou-se no justo receio de que a mera extensão de suas disposições às emendas coletivas poderia sobrecarregar o procedimento adotado para as emendas individuais.<sup>98</sup> Nesse contexto, o modelo sugerido pelo substitutivo, diferentemente do original, preocupou-se com a elaboração e execução do orçamento num sentido mais amplo, haja vista o interesse público e do próprio legislador em garantir a efetividade de toda a peça orçamentária, e não somente do subconjunto incluído pelas emendas parlamentares.<sup>99</sup>

Assim, não obstante a manutenção das normas que tornavam obrigatória a execução de programações incluídas por emendas de bancada, o substitutivo propôs que fossem acrescentadas novas disposições ao art. 165 da CRFB/88, as quais, “na forma de princípios gerais aplicáveis a todo o orçamento (...) explicitam o dever genérico de execução (...) como um fundamento aplicável ao conjunto de programações estratégicas e prioritárias definidas no PPA e na LDO” – ressalvados, é claro, os impedimentos decorrentes de limitações fiscais.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Parecer sobre a PEC nº 2/2015 e apresentação de Substitutivo. Relator: Deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB-TO), 2015, p. 3. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1414995&filename=Tramitacao-PEC+2/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1414995&filename=Tramitacao-PEC+2/2015)> Acesso em: 8 nov. 2019.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>99</sup> Destaca-se, a esse respeito, o seguinte trecho do voto do deputado Carlos Henrique Gaguim: “(...) se o Legislativo vota todo o orçamento, é preciso justificar porque apenas programações incluídas por emendas, antes individuais e agora também as coletivas, venham a receber garantia de execução na Constituição. Preocupa-nos a sustentação jurídica do modelo, vez que a inconstitucionalidade pode ser declarada com base no princípio de que, se todas as programações do orçamento público, provenientes de emendas ou não, são apreciadas segundo o mesmo rito e deliberadas pelo mesmo corpo legislativo, as diferenciações tem que se basear em critério justificável. Ademais, o orçamento impositivo deve preservar o princípio da separação de poderes do estado, cláusula pétrea. A responsabilidade final pela execução orçamentária é, em última instância, encargo do Executivo. Daí a preocupação de fixar, quanto às emendas, além de limites razoáveis e prudenciais para sua aprovação, normas que possam conciliar seu objeto e forma de execução com o conjunto de diretrizes, atributos e critérios exigidos para as demais despesas no âmbito do sistema de planejamento e orçamento. Não faz sentido, portanto, definir responsabilidade ou dever de execução apenas para as programações incluídas por emendas, uma vez que, teoricamente, **o interesse público e do próprio Legislativo está na execução de todas as políticas públicas veiculadas pelo orçamento aprovado, e não apenas do subconjunto incluído pelas emendas**. A execução impositiva da programação, proveniente de emendas ou não, deve decorrer de um conceito geral válido para todo o orçamento público.” *Ibidem*, p. 4-5, grifo do autor.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 6.

De acordo com a nova proposta, os aludidos “programas estratégicos e prioritários” seriam definidos no próprio PPA e na LDO, com vistas a garantir maior flexibilidade aos poderes Executivos e Legislativo quando da elaboração do orçamento.

Para os deputados favoráveis à mudança da PEC, era necessário estabelecer, portanto, um arcabouço conceitual definindo o compromisso do Poder Público para com a execução do orçamento. Além disso, o modelo proposto pelo substitutivo buscava incentivar a elaboração de orçamentos mais realistas (de modo a tornar a sua execução mais eficiente), bem como reforçar os mecanismos de fiscalização do cumprimento das normas orçamentárias pelo Poder Executivo.

Em síntese, a proposta acrescentava os §§ 10 a 13 ao art. 165 da CRFB/88, nos seguintes termos:

- (i) a previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal (§10);
- (ii) considera-se obrigatória, ressalvado impedimento técnico e observadas as limitações fiscais, a execução de programações que integrem políticas públicas e metas prioritárias, observado o disposto no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias (§11);
- (iii) o dever de execução das programações abrangidas pelo parágrafo anterior tem como propósito garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, devendo a administração adotar os meios e medidas necessários à implementação do programa de trabalho (§12); e
- (iv) os órgãos de execução deverão publicar, nos termos de lei complementar, relatórios que permitam o acompanhamento e a verificação do cumprimento do disposto nos §§ 10 e 12, inclusive a divulgação de eventuais impedimentos e respectivas medidas de saneamento (§13).

Sem dúvidas, o modelo proposto pelo substitutivo era consideravelmente mais ambicioso do que o original. Entretanto, sofreu algumas modificações ainda na Câmara dos Deputados. Quando submetido à votação no Plenário, o §11 do art. 165 acima destacado foi suprimido. Além disso, foi acrescentada uma regra de correção das emendas baseada no teto de gastos estabelecido pela EC nº 95/2016. Assim, a redação final da PEC nº 2/2015 passou a prever que, a partir do segundo ano posterior à promulgação da emenda (2021), os valores nominais das emendas passariam a ser corrigidos com base na inflação.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> O art. 2º da PEC nº 2015 passou a prever que: “Art. 2º A partir do segundo ano posterior à promulgação desta Emenda Constitucional até o último exercício de vigência do regime previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, a execução prevista no § 11-A do art. 166 da Constituição Federal corresponderá ao montante

No tocante à obrigatoriedade de execução das emendas, outra mudança sugerida pelos deputados foi substituir o termo “coletivas” por “emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal”, redação que acabou prevalecendo no Congresso. Tal modificação retirou do campo de incidência da norma as emendas apresentadas por comissões e pelas bancadas regionais, o que tem considerável relevância do ponto de vista orçamentário-financeiro.<sup>102</sup>

Aprovado pelo Plenário da Câmara, o documento foi remetido ao Senado Federal, onde passou a tramitar como PEC nº 34/2019. Na Casa Revisora, contudo, a ambição do legislador foi limitada. Por meio da aprovação de um novo substitutivo, que teve como relator o senador Esperidião Amin (PP-SC), o texto foi mais uma vez modificado e grande parte dos dispositivos incluídos pela Casa Iniciadora, suprimidos. A título de exemplo, destaca-se a rejeição da proposta de inclusão dos §§10 a 12 ao art. 165 da CRFB/88. Em vez disso, os senadores optaram por um modelo mais simplificado, que retratasse a verdadeira *mens legislatoris*. Foi proposta, assim, a inclusão de um único parágrafo ao art. 165, que constitucionalizou o dever da Administração de executar todas as programações orçamentárias, sem distinção:

Art. 165 (...)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

---

de execução obrigatória para o 4 exercício anterior, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” Texto da PEC nº 2/2015 aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 27 de março de 2019. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1724275&filename=Tramitacao-PEC+2/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1724275&filename=Tramitacao-PEC+2/2015)> Acesso em: 10 nov. 2019.

<sup>102</sup> A redação proposta pelo Deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB-TO) tinha a seguinte redação: “Art. 166. (...) § 11-A. A garantia de execução de que trata o parágrafo anterior aplica-se também às programações de caráter estruturante incluídas por emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal, observado o disposto no § 11 do art. 165, até o montante de 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.” Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Parecer sobre a PEC nº 2/2015 e apresentação de Substitutivo. Relator: Deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB-TO), 2015. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1414995&filename=Tramitacao-PEC+2/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1414995&filename=Tramitacao-PEC+2/2015)> Acesso em: 8 nov. 2019. Quando da promulgação da EC nº 100/2019, o conteúdo da norma manteve-se praticamente o mesmo (já que o legislador optou por excluir a expressão “de caráter estruturante” – demasiada aberta, vale dizer): “Art. 166. (...) § 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)” (BRASIL. Constituição Federal de 1988).

Naquela ocasião, também foi acrescentada uma regra de transição, segundo a qual, no exercício financeiro subsequente ao da promulgação da EC nº 100/2019 (ou seja, em 2020), a execução de emendas de bancada seria obrigatória até o montante de 0,8% da receita corrente líquida – o que significa que o percentual de 1% somente entraria em vigor a partir de 2021. Ademais, foi alterada a norma de correção monetária das emendas. Estabeleceu-se que, somente a partir do terceiro ano posterior à promulgação da emenda (2022) – não mais a partir do segundo – o montante referente às emendas de natureza obrigatórias seria corrigido com base na inflação, na forma do “Novo Regime Fiscal” estabelecido pela EC nº 95/2016.<sup>103</sup> Esse segundo aspecto da emenda, cuja relevância é considerável, será oportunamente analisado.

O texto aprovado pelo Senado acabou prevalecendo, muito embora os deputados tenham tentado modificá-lo novamente. O que se percebe é que, a despeito das mudanças realizadas pelos senadores, a redação final da PEC conseguiu ir um pouco além da tímida e repetida proposta inicial. Mais do que tornar obrigatória a execução de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do DF (art. 166, §12, da CRFB/88), a EC nº 100/2019 preocupou-se em modificar a concepção do orçamento enquanto lei meramente autorizativa, tornando explícito o dever do administrador de executar as programações orçamentárias (art. 165, §10, da CRFB/88).

É importante destacar que o dever da Administração para com a execução do orçamento aplicar-se-á, exclusivamente, ao orçamento fiscal e da seguridade social, a teor do disposto no art. 165, §13, da CRFB/88 (incluído pela EC nº 102/2019 após a promulgação da EC nº 100/2019).<sup>104</sup>

O intuito da norma é bastante claro: garantir efetividade ao orçamento. Seria o fim do modelo orçamentário autorizativo? Do ponto de vista constitucional, aparentemente sim. Do ponto de vista prático, contudo, não há resposta concreta. Conforme visto anteriormente, a execução

---

<sup>103</sup> De acordo com os arts. 2º, 3º e 4º da PEC nº 34/2019: “Art. 2º O montante previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal será de 0,8% (oito décimos por cento) no exercício subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional. Art. 3º A partir do 3º (terceiro) ano posterior à promulgação desta Emenda Constitucional até o último exercício de vigência do regime previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, a execução prevista no § 12 do art. 166 da Constituição Federal corresponderá ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.” Texto final da PEC nº 34/2019 aprovado pelo Plenário do Senado Federal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7938106&ts=1571776393525&disposition=inline>> Acesso em: 9 nov. 2019.

<sup>104</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. “Art. 165. (...) § 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)”



orçamentária é bastante influenciada pela agenda política do governo, que se utiliza de artifícios institucionais e jurídicos para deixar de realizar as despesas públicas.

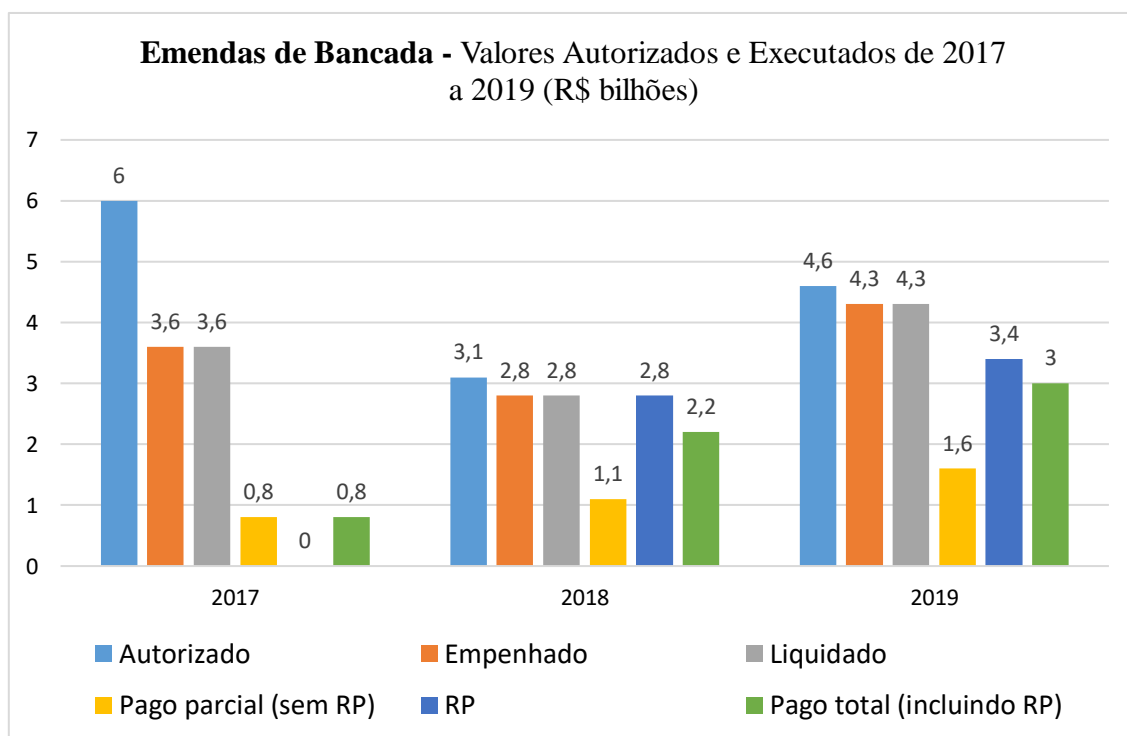
O quadro constante do Apêndice A compara a versão anterior e posterior do texto constitucional à promulgação da Emenda Constitucional nº 100/2019, a fim de facilitar a compreensão das modificações acima destacadas.

À semelhança do processo legislativo que deu origem à EC nº 86/2015, é importante ressaltar que a LDO de 2017 já determinava a execução obrigatória das emendas de bancada, embora até o montante de 0,6% da RCL.<sup>105</sup> Da mesma forma, a LDO de 2018 e 2019 previram a aludida obrigatoriedade, mas de maneira mais abrangente, sem definir um limite objetivo à execução:

<b>Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 (Lei nº 13.473/2017)</b>	<b>Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (Lei nº 13.707/2018):</b>
<p><b>Seção X</b></p> <p><b>Do regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de bancada estadual</b></p> <p>Art. 58. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e dos serviços decorrentes de emendas individuais ou de bancada estadual, independentemente de autoria.</p> <p>Art. 59. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção.</p>	<p><b>Seção X</b></p> <p><b>Do regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de bancada estadual</b></p> <p>Art. 61. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais ou de bancada estadual, independentemente de autoria.</p> <p>Art. 62. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção.</p>

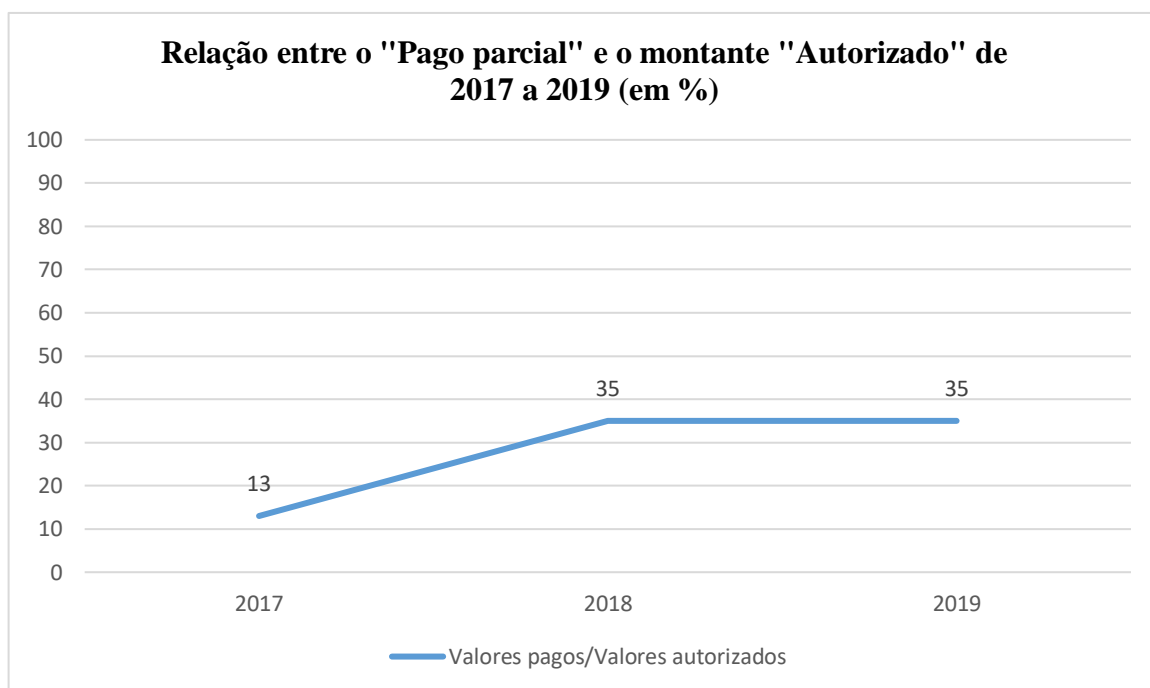
<sup>105</sup> O art. 72 da referida LDO previa o seguinte: “Art. 72. A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual compreendidas nas ações constantes da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas e aprovadas na Lei Orçamentária de 2017 compreende, no exercício de 2017, cumulativamente, o empenho e o pagamento correspondentes a 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2016.” (BRASIL. Lei nº 13.408 de 2016).

Como é cediço, além de constitucionalizar o dever da Administração Pública de executar as programações incluídas no orçamento através de emendas de bancada, a EC nº 100/2019 elevou o percentual de execução para 0,8% no primeiro ano da entrada em vigor da emenda e para 1% nos exercícios financeiros subsequentes. De todo modo, observa-se que, mesmo antes da referida constitucionalização, a inclusão dessa obrigatoriedade na LDO de 2017 já foi capaz de gerar um aumento proporcional dos valores executados em 2018 e 2019:



*Fonte: IFI e SIGA Brasil  
Elaboração própria*

De 2017 a 2019, a relação entre o montante correspondente ao “Pago parcial” e o montante “Autorizado” na peça orçamentária releva que a execução do orçamento teve um aumento de 22 pontos percentuais, conforme ilustra o gráfico abaixo:



*Fonte: IFI e SIGA Brasil  
Elaboração própria*

Em que pese a mudança reforce a participação das bancadas estaduais e do Distrito Federal na execução orçamentária – fato este que, num sistema político representativo como o nosso, confere maior legitimidade aos candidatos eleitos –, a promulgação da EC nº 100/2019 poder ter impactos negativos do ponto de vista econômico-financeiro, mais especificamente no tocante ao equilíbrio das contas públicas.

De acordo com as projeções do Instituto Fiscal Independente (IFI), a obrigatoriedade a que se refere o atual art. 166, §10, da CRFB/88 poderia acarretar o descumprimento do teto de gastos estabelecido pela EC nº 95/2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.<sup>106</sup> A referida emenda foi promulgada, precisamente, com o objetivo de restabelecer o equilíbrio orçamentário, motivo pelo qual vigorará por vinte exercícios financeiros.

<sup>106</sup> De acordo com o art. 106 do ADCT, incluído pela EC nº 95/2016: “Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Constituição Federal de 1988).

Conforme explica o site oficial da Câmara dos Deputados, a EC nº 95/2016 determinou que, a partir de 2018, as “as despesas federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)”.<sup>107</sup> Na forma do art. 107, §1º, inciso II, do ADTC (incluído pela emenda), será considerada, para fins de correção dos gastos públicos, a inflação medida nos últimos 12 meses, até junho do exercício financeiro anterior.<sup>108</sup>

Segundo o IFI, “a regra do teto de gastos passou a ser aplicada para corrigir os valores nominais das emendas parlamentares individuais e coletivas de natureza obrigatória”, o que significa que tais valores passaram a ser corrigidos pela inflação.<sup>109</sup> Com a promulgação da EC nº 100/2019, no entanto, as regras do teto só passarão a valer para a execução de emendas de bancada a partir do terceiro ano posterior à sua promulgação, motivo pelo qual os valores executados até então terão como base a receita corrente líquida, que pode ter taxa uma diferente.

Nesse sentido, os impactos da EC nº 100/2019 até 2023 podem ser preocupantes do ponto de vista do equilíbrio das contas públicas, frustrando a própria razão de ser da EC nº 95/2016. O que as projeções do IFI relevam é que, quanto maior a quantidade de despesas obrigatórias – o que inclui a impositividade das emendas de bancada –, maior o risco de descumprimento do teto de gastos já em 2020:

---

<sup>107</sup> Site oficial da Câmara dos Deputados. **Promulgada emenda constitucional do teto dos gastos públicos.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/505250-promulgada-emenda-constitucional-do-teto-dos-gastos-publicos/>> Acesso em: 21 nov. 2019.

<sup>108</sup> O art. 3º da EC nº 100/2019 dispõe que: “Art. 3º A partir do 3º (terceiro) ano posterior à promulgação desta Emenda Constitucional até o último exercício de vigência do regime previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, a execução prevista no § 12 do art. 166 da Constituição Federal corresponderá ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. (BRASIL. Emenda Constitucional nº 100 de 2019). Por sua vez, o art. 107 do ADCT prevê que o seguinte: “Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016) (...) § 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016) (...) II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)” (BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Constituição Federal de 1988).

<sup>109</sup> COURI, Daniel Veloso; SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal de. **Impacto fiscal da PEC nº 2/2015: Orçamento Impositivo.** Instituição Fiscal Independente (IFI) – Senado Federal, Nota Técnica nº 31 de 27 de março de 2019, p. 1. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-31-impacto-fiscal-da-pec-no-2-2015-orcamento-impositivo-mar-2019>> Acesso em: 21 nov. 2019.

Deve-se observar que, no caso das emendas parlamentares impositivas, nem todo o orçamento autorizado é pago no mesmo exercício. Isso ocorre basicamente por dois motivos: impedimentos de ordem técnica, que, caso não sejam superados no exercício, retiram o caráter impositivo da despesa; e a possibilidade de contingenciamento, ainda que incida apenas na mesma proporção do contingenciamento do conjunto das despesas discricionárias. Dessa forma, assumimos premissas baseadas na execução de anos anteriores para estimar a execução das emendas de bancada. Em 2018, por exemplo, 35% do orçamento autorizado e 39% do estoque de restos a pagar de emendas de bancada foram pagos. Aplicando-se o mesmo percentual sobre a faixa de valores supracitada, temos um intervalo de R\$ 4,9 a 5,2 bilhões de execução em 2020. Para fins de comparação, no cenário sem aprovação da PEC, a regra de correção do orçamento das emendas de bancada seria a inflação, levando a um orçamento autorizado de R\$ 4,8 bilhões e uma execução de R\$ 3,5 bilhões. Com isso, o efeito fiscal da PEC no primeiro ano de vigência chegaria a R\$ 1,7 bilhão (R\$ 5,2 – 3,5 bilhões) em 2020.<sup>110</sup> (grifo nosso)

De acordo com a simulação feita pelo IFI, até o ano de 2022, o efeito acumulado da mudança trazida pela PEC do Orçamento Impositivo seria de R\$ 7,3 bilhões.<sup>111</sup> Cumpre ressaltar, contudo, que a projeção considera: (i) a aplicação do percentual de 1% já em 2020; e (ii) a entrada em vigor da regra de correção das emendas com base na inflação em 2021 (no segundo exercício financeiro posterior à promulgação da emenda). Isso porque a nota técnica fora elaborada no final de março de 2019, tendo como base o texto inicialmente aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Posteriormente, conforme já mencionado, o Senado Federal alterou a redação da proposta, oportunidade em que: (i) incluiu o escalonamento do percentual da RCL (0,8% em 2020 e 1% a partir de então); e (ii) determinou que os valores nominais da emenda somente passarão a ser corrigidos com base na inflação a partir do terceiro ano posterior à promulgação da EC nº 100/2019 (ou seja, 2022).

O gráfico abaixo ilustra as projeções feitas pelo instituto, comparando os gastos públicos com emendas de bancada em dois cenários distintos: com e sem a aprovação da PEC.<sup>112</sup> Ressalte-se, novamente, que as projeções basearam-se na redação da PEC nº 2/2015 inicialmente aprovada

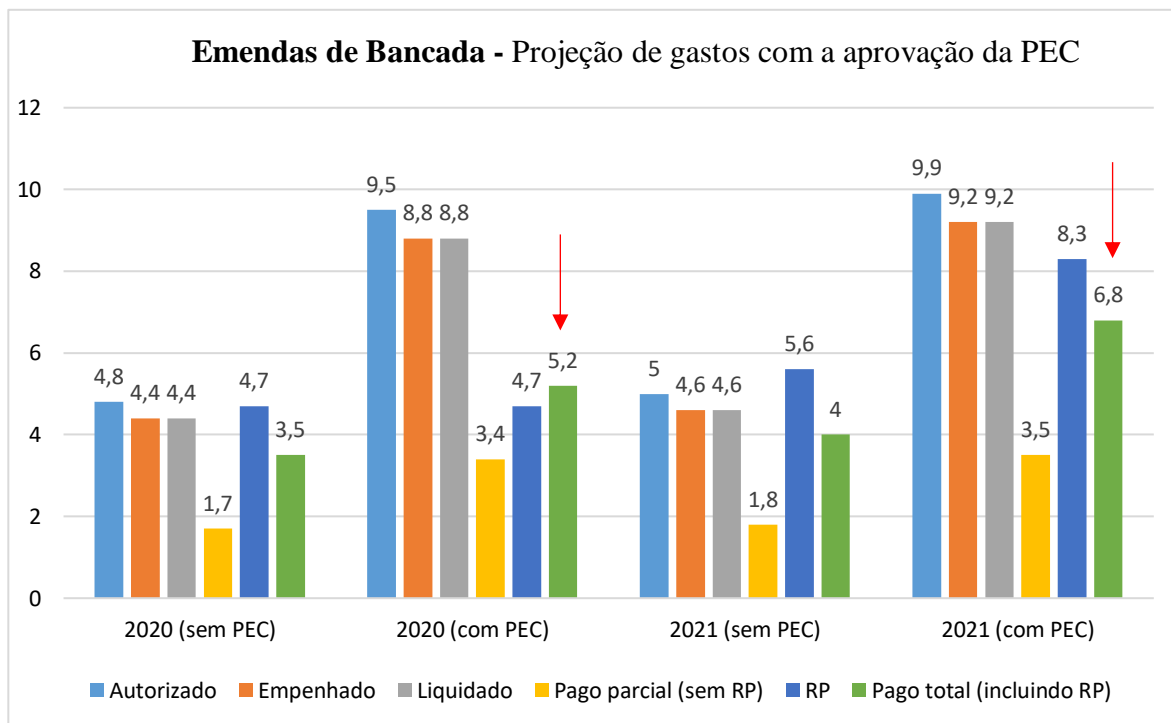
---

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>111</sup> De acordo com os técnicos do IFI, “[o]s efeitos fiscais estimados são, para 2020, de R\$ 1,7 bilhão, para 2021 e 2022, de R\$ 5,6 bilhões (acumulado). O efeito acumulado nos três anos, em termos nominais, portanto, é de R\$ 7,3 bilhões.” *Ibidem*, p. 3.

<sup>112</sup> Os dados fornecidos pelo IFI foram extraídos do SIGA Brasil.

pela Câmara, e não na redação final aprovada pelo Congresso Nacional. Ainda assim, servem de comparativo do que pode estar por vir nos próximos anos:



Fonte: IFI e SIGA Brasil

Elaboração própria

Obs.: Todos os valores que foram projetados considerando a aprovação da PEC representam a maior estimativa do IFI para aquele exercício financeiro. Exemplo: Segundo a estimativa do IFI, em 2020, os valores autorizados podem variar entre R\$ 8,5 e 9,5 bilhões. Considerou-se, para fins de elaboração do gráfico, o montante de maior valor (no caso, R\$ 9,5 bilhões).

Ora, se o impacto da emenda com base no texto inicial aprovado na Câmara seria desse monte, no cenário atual, o efeito acumulado (em bilhões de reais) seria ainda maior. Considerando ainda que, a teor do atual art. 165, §10, da CRFB/88, é dever da Administração executar todas as programações previstas no orçamento – o que significa que a impositividade aplicar-se-ia à peça orçamentária como um todo –, a redução do grau de discricionariedade do Poder Executivo poderia ser ainda mais prejudicial para o cumprimento da regra fiscal.

Também no final de março de 2019, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado (CONORF) emitiu a Nota Técnica nº 42/2019, ocasião em que dissertou sobre a compatibilidade do impacto orçamentário-financeiro da PEC nº 34/2019 (à época) com o “Novo Regime Fiscal” instituído pela EC nº 95/2016.

Embora o estudo reconheça que há um movimento progressivo de “compressão das despesas não obrigatórias (discricionárias)” e que as despesas de caráter impositivo têm aumentado a uma taxa superior à da correção do teto de gastos, a análise feita pela CONORF conclui que, ao menos no momento de elaboração do orçamento, a PEC do Orçamento Impositivo não seria capaz de violar o teto de gastos estabelecido pela EC nº 95/2016.<sup>113</sup>

São três os motivos que levam a essa conclusão: (i) o primeiro decorre da previsão constante do art. 166, §3º, inciso II, da CRFB/88, segundo a qual as emendas parlamentares devem indicar recursos necessários para a execução das programações orçamentárias, admitidos somente os provenientes de anulação de despesa – o que significa que “as emendas parlamentares não são aptas a elevar o montante de despesas do orçamento, em virtude dos cancelamentos que se devam efetuar em outras programações”;<sup>114</sup> (ii) o segundo decorre do disposto no §3º do art. 107 do ADCT (incluído pela EC nº 95/2019), de acordo com o qual “a mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1o deste artigo, observados os §§ 7o a 9o deste artigo”;<sup>115</sup> e (iii) o terceiro, por fim, decorre do teor do §4º do art. 107 do ADCT, que prevê que “as despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3o deste artigo” (grifo nosso).<sup>116</sup>

Segundo a nota técnica em referência, a leitura sistemática dos dispositivos acima destacados indica que “a LOA aprovada pelo Congresso Nacional não pode conter montante de despesa que ultrapasse o teto de gastos” e que, portanto, caso o Projeto de Lei Orçamentária Anual “não contiver espaço para a anulação de qualquer despesa, as referidas emendas de bancada não poderão ser aprovadas”.<sup>117</sup> Isso significaria que as próprias emendas elaboradas pelos

---

<sup>113</sup> Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) – Senado Federal. Nota Técnica nº 42 de 30 de março de 2019. Assunto: PEC 34/2019, que “altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária específica”, 2019, p. 1-27. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2019/04/02/nota-tecnica-sobre-orcamento-impositivo>> Acesso em: 22 nov. 2019.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>115</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>116</sup> *Idem*.

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 19.

parlamentares funcionariam como “fator de ajuste das despesas”, exatamente com o fim de atender aos limites estabelecidos pelo teto de gastos.<sup>118</sup>

Conforme destacado anteriormente, porém, o estudo leva em consideração a fase de elaboração da peça orçamentária, e não a fase de execução. Nesse sentido, a análise feita pelo IFI indica que a mudança realizada pelos senadores no tocante à regra de correção dos valores nominais das emendas (estabelecendo uma espécie de regra de transição até o ano de 2023, exercício financeiro a partir do qual será aplicável a EC nº 95/2016) podem sim ter impacto considerável na execução do orçamento e, por conseguinte, no cumprimento do teto de gastos instituído pelo “Novo Regime Fiscal”.

Ainda assim, os anos que se sucederam à promulgação da EC nº 86/2015 revelam que a Administração ainda exerce forte controle sobre a execução orçamentária, especialmente no tocante às emendas parlamentares, seja porque escolhe o momento e o montante de recursos que serão liberados para a realização das programações, seja porque ainda pode justificar contingenciamentos no risco de descumprimento da meta de resultado fiscal. Nesse sentido, é possível que os impactos que advierem da EC nº 100/2019 não sejam tão alarmantes quanto os dados do IFI levam a crer.

## 7. CONCLUSÃO

A discussão a respeito da execução orçamentária repercute nos mais diversos campos: jurídico, econômico, financeiro e político. Não à toa assume contornos tão complexos, haja vista a necessidade de conciliar interesses muitas vezes conflitantes. O tema exige, portanto, uma abordagem interdisciplinar, a fim de que se possa compreendê-lo de maneira mais ampla e menos enviesada.

Conforme visto, a concepção segundo a qual o modelo orçamentário brasileiro é autorizativo está intimamente relacionada à noção de que o orçamento é mera lei formal, que apenas fixa receitas e autoriza despesas, cabendo ao Poder Público optar por executá-lo ou não.

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 19-20.



Isso não significa, contudo, que a Administração não está obrigada a nada. A bem verdade, razões de ordem econômico-financeira e jurídico-constitucionais engessam demasiadamente a atuação do administrador, ao passo que o controle do Poder Executivo sobre o processo político-orçamentário está adstrito a uma pequena parcela das despesas públicas, essa sim de natureza discricionária.

É sobre essa parcela das despesas que incide a incansável disputa entre os poderes Executivo e Legislativo. Afinal, são estes os gastos sobre os quais a Administração ainda tem “controle”. Ocorre que o referido montante vem diminuindo cada vez mais, resultado de um movimento de “compressão das despesas não obrigatórias”, cujo protagonista é conhecido: o Congresso.

A reação do legislador à discricionariedade do Poder Público tem o objetivo claro de salvaguardar a execução das despesas incluídas no orçamento por meio de emendas parlamentares. Assim, ao invés de atacar o problema em toda a sua abrangência, as mudanças legislativas observadas nos últimos anos mostram-se limitadas à materialização dos programas e políticas de interesse do legislador – e não do orçamento como um todo.

Mas a “culpa” não é exclusiva do Legislativo, pelo contrário. Afinal, modificações e inclusões no texto constitucional dependem de diversos fatores – relacionados à conjuntura política, econômica e social vigentes –, o que implica na necessária concessão do legislador em certos pontos ou aspectos de suas propostas. Em 2006, por exemplo, os parlamentares apresentaram uma proposta de emenda à Constituição que buscava tornar obrigatória a execução de toda a programação constante da Lei Orçamentária Anual (PEC nº 565/2006). No entanto, a referida proposta foi substancialmente modificada, dando origem a um modelo muito menos ambicioso do que original, instituído, anos mais tarde, com a promulgação da EC nº 86/2015.

À diferença do regime especial destinado às emendas individuais – cujas fragilidades foram oportunamente apontadas ao longo do Capítulo 5 –, a EC nº 100/2019 buscou ir além: o §10 do art. 165 da Constituição Federal é cristalino ao afirmar que a Administração tem o dever, isto é, a obrigação de executar as programações orçamentárias, o que fará por meio da adoção dos meios e medidas necessários para tanto, a fim de que seja garantida a “efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”.

Para muitos, esse dever era implícito. Qual seria a razão de ser do orçamento se não vinculasse, de alguma forma, a Administração Pública? Nesse sentido, a peça orçamentária, por si só, seria dotada de força vinculante, ainda que essa vinculação fosse mínima (o que significa que o Poder Público teria ao menos que fornecer uma justificativa razoável para eventual inexecução das despesas).

O arcabouço normativo-constitucional vigente indica que o modelo orçamentário brasileiro foi revisitado. Agora, pode-se dizer que não há somente uma tendência à impositividade: o modelo desenhado na Carta Magna determina que a execução das despesas orçamentárias é um dever e não uma faculdade do Poder Executivo. Resta saber, contudo, se essa norma será eficaz na prática.

Nesse contexto, o estudo a respeito da eficácia da EC nº 86/2015 pode ser precioso. É possível que a solução para o problema esteja muito mais associada à criação de mecanismos que limitem a discricionariedade do Poder Executivo no processo de realização das despesas – que envolve o empenho, a liquidação e o efetivo pagamento das dotações orçamentárias – do que simplesmente constitucionalizar um dever da Administração ou tornar obrigatória a execução de uma ou outra despesa.

De todo modo, a realidade é que os recursos à disposição do Poder Público são escassos. Por isso, há quem argumente que restringir ainda mais o seu poder de barganha pode ser bastante prejudicial à implementação da agenda política do governo – no caso da EC nº 100/2019, corre-se até mesmo o risco de descumprimento do teto de gastos estabelecido pelo “Novo Regime Fiscal”. Trata-se de aspecto importante e que deve ser considerado. Assim como as pautas do legislador, que atua individual e coletivamente, as pautas do Executivo também são relevantes do ponto de vista da representatividade popular.

O que se percebe, contudo, é que o orçamento não é levado a sério, já que cada ator almeja maximizar os seus próprios interesses. Falta enxergá-lo como uma unidade e, acima de tudo, comprometimento institucional em torná-lo efetivo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 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: 14 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 93.872 de 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm)> Acesso em: 6 nov. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100 de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm)> Acesso em: 21 nov. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em: 6 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.320 de 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: 6 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.919 de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm)> Acesso em: 6 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.080 de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm)> Acesso em: 1 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.408 de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13408.htm)> Acesso em: 1 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.716/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Julgado em: 19/12/1997, Publicado em: 27/03/1998. Inteiro teor do acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266740>> Acesso em: 14 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.100/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, Rel. do Acórdão: Min. Nelson Jobim, Julgado em 17/12/1999, Publicado em: 01/06/2000. Inteiro teor do acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375330>> Acesso em: 14 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.484/MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, Julgado em 19/12/2001, Publicado em: 14/11/2003. Inteiro teor do acórdão disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375403>> Acesso em: 14 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.925/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, Rel. do Acórdão: Min. Marco Aurélio, Julgado em: 19/12/2003, Publicado em: 04/03/2005. Inteiro teor do acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>> Acesso em: 14 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.048-MC/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, Julgado em: 14/05/2008, Publicado em: 21/08/2008. Inteiro teor do acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>> Acesso em 15 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.449-MC/RR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, Julgado em: 10/03/2016, Publicado em: 22/04/2016. Inteiro teor do acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=107433671>> Acesso em: 16 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.663/RO, Rel. Min. Luiz Fux, Decisão monocrática proferida em: 20/12/2011, Publicada em: 01/02/2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.663/RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, Julgado em: 15/10/2014, Publicado em: 16/12/2014. Inteiro teor do acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>> Acesso em: 25 set. 2019.

CAMPOS, Luciana Ribeiro. **Direito orçamentário em busca da sustentabilidade: do planejamento à execução orçamentária**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015.

Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF. Raio X do PLOA 2018 (Autógrafo). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof/raio-x-autografo-ploa-2018-v3>> Acesso em: 7 nov. 2019.

Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 2/2015. Autor: Deputado Hélio Leite (DEM-PA) e outros, 2015. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1299855&filename=PEC+2/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1299855&filename=PEC+2/2015)> Acesso em: 7 nov. 2019.

COURI, Daniel Veloso; SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal de. **Impacto fiscal da PEC nº 2/2015: Orçamento Impositivo**. Instituição Fiscal Independente (IFI) – Senado Federal, Nota Técnica nº 31 de 27 de março de 2019. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-31-impacto-fiscal-da-pec-no-2-2015-orcamento-impositivo-mar-2019>> Acesso em: 21 nov. 2019.

Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Parecer sobre a PEC nº 2/2015 e apresentação de Substitutivo. Relator: Deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB-TO), 2015. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1414995&filename=Tramitacao-PEC+2/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1414995&filename=Tramitacao-PEC+2/2015)> Acesso em: 8 nov. 2019.

Congresso em foco. **Governo libera quase R\$ 800 milhões em emendas parlamentares.** Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/governo-libera-quase-r-800-milhoes-em-emendas-parlamentares-entenda-o-contexto/>> Acesso em: 6 nov. 2019.

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) – Senado Federal. Nota Técnica nº 42 de 30 de março de 2019. Assunto: PEC 34/2019, que “altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária específica”. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2019/04/02/nota-tecnica-sobre-orcamento-impositivo>> Acesso em: 22 nov. 2019.

CYSNE, Rubens Penha. **O predomínio da agenda fiscal.** Conjuntura Econômica, Dez/2007, Vol. 61, nº 12, Fundação Getúlio Vargas.

DE OLIVEIRA, Regis Fernandes; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro.** 3ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e tributário.** 26ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

MACHADO Jr., Jose Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 31ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003.

Manual de Despesa Nacional. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/orcamento-e-financas-na-justica-federal-1/manuais/manual-de-despesa-nacional>> Acesso em: 6 nov. 2019.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia.** Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MENDONÇA, Eduardo Bastos de Furtado. **O falso orçamento impositivo: a institucionalização do patrimonialismo.** Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constituicao-e-sociedade-o-falso-orcamento-impositivo-18022015>> Acesso em: 22 out. 2019.

Ministério da Economia. **O que é contingenciamento?**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento>> Acesso em: 12 nov. 2019.

PONTES LIMA, Edilberto Carlos. **Algumas observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas (PPP), IPEA, Brasília, nº 26, jun/dez. 2003, p. 1-12.

RESENDE, Thiago; Boldrini, Angela. **Em negociação por previdência, governo libera R\$ 1 bilhão em emendas**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/em-negociacao-por-previdencia-governo-libera-r-1-bilhao-em-emendas.shtml>> Acesso em: 6 nov. 2019.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque. **Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015**. Orçamento em Discussão, Brasília, Senado Federal (Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF), n. 45, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-45-2019-emendas-parlamentares-individuais-a-relacao-entre-os-poderes-executivo-e-legislativo-apos-a-promulgacao-da-emenda-constitucional-86-2015>> Acesso em: 5 nov. 2019.

SALTO, Felipe; CORTEZ, Rafael. **Emendas impositivas pioram a gestão da política fiscal**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/emendas-impositivas-pioram-a-gestao-da-politica-fiscal.ghtml#ixzz2pcM9WAfG>> Acesso em: 24 out. 2019.

Senado Notícias. **Orçamento impositivo para emenda de bancada é promulgado pelo Congresso**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/26/orcamento-impositivo-para-emenda-de-bancada-e-promulgado-pelo-congresso>> Acesso em: 9 set. 2019.

Site oficial da Câmara dos Deputados. **Promulgada emenda constitucional do teto dos gastos públicos**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/505250-promulgada-emenda-constitucional-do-teto-dos-gastos-publicos/>> Acesso em: 21 nov. 2019.

SCAFF, Fernando Facury. **Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86#author>> Acesso em: 1 nov. 2019.

Tesouro Nacional. Alinhamento técnico e pedagógico em demonstrativos fiscais: Resultado Primário e Resultado Nominal. Disponível em: <[http://stn.gov.br/documents/10180/334814/3\\_Resultado\\_Prim%C3%A1rio\\_e\\_Resultado\\_Nominal.pdf/087594f0-f717-4814-b66e-f2e868dc8366](http://stn.gov.br/documents/10180/334814/3_Resultado_Prim%C3%A1rio_e_Resultado_Nominal.pdf/087594f0-f717-4814-b66e-f2e868dc8366)> Acesso em: 9 nov. 2019.

Texto da PEC nº 2/2015 aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 27 de março de 2019. Disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1724275&filename=Tramitacao-PEC+2/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1724275&filename=Tramitacao-PEC+2/2015)> Acesso em: 10 nov. 2019.

Texto final da PEC nº 34/2019 aprovado pelo Plenário do Senado Federal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7938106&ts=1571776393525&disposition=inline>> Acesso em: 9 nov. 2019.

TOMAZELLI, Idiana; RODRIGUES, Eduardo; ONOFRE, Renato. **Bloqueio de R\$ 36 bi do Orçamento atinge emendas e parlamentares veem retaliação.** Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-opta-por-reserva-e-decreta-corte-de-r-36-bi-no-orcamento,70002772734>> Acesso em: 6 nov. 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição.** 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

VENTURA, Manoel. **Governo bloqueia R\$ 2,9 bilhões em emendas parlamentares.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/governo-bloqueia-29-bilhoes-em-emendas-parlamentares-23560701>> Acesso em: 6 nov. 2019.