

ano 18 - n. 73 | julho/setembro - 2018
Belo Horizonte | p. 1-280 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v18i73
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003.
	Trimestral ISSN: 1516-3210
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Diretor-Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Editores Acadêmicos Responsáveis

Daniel Wunder Hachem

Ana Cláudia Finger

Assessor Editorial

Felipe Klein Gussoli

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajaville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (UniBrasil-PR)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Cámen Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Clêmeron Merlin Clève (UFPR)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG-GO)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Odilon Borges Junior (UFES)
Emerson Gabardo (UFPR)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Eros Roberto Grau (USP)	Paulo Roberto Ferreira Motta (UTP-PR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
José Carlos Abraão (UEL-PR)	Rogério Gesta Leal (UNISCRS)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Weida Zancaner (PUC-SP)

Homenagem Especial

Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)
Guillermo Andrés Muñoz (*in memoriam*)
Jorge Luís Salomoni (*in memoriam*)
Julio Rodolfo Comadira (*in memoriam*)
Lúcia Valle Figueiredo (*in memoriam*)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (*in memoriam*)
Paulo Henrique Blasi (*in memoriam*)
Paulo Neves de Carvalho (*in memoriam*)
Rolando Pantoja Bauzá (*in memoriam*)

Sobre a noção de orçamento público impositivo no Brasil: uma análise a partir da Emenda Constitucional nº 86/2015 e do modelo estadual em Santa Catarina

On the notion of mandatory public spending in Brazil: an analysis from the Constitutional Amendment nº 86/2015 and the state model in Santa Catarina

José Sérgio da Silva Cristóvam*

Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)
jscrivotvam@gmail.com

Cláudia Bressan da Silva**

Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)
cbsbressan@hotmail.com

Como citar este artigo/*How to cite this article*: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SILVA, Cláudia Bressan da. Sobre a noção de orçamento público impositivo no Brasil: uma análise a partir da Emenda Constitucional nº 86/2015 e do modelo estadual em Santa Catarina. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 247-269, jul./set. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i73.987.

- * Professor Adjunto de Direito Administrativo no Curso de Graduação em Direito e no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (Florianópolis-SC, Brasil). Doutor em Direito Administrativo pela UFSC (2014), com estágio de Doutorado Sanduíche junto à Universidade de Lisboa – Portugal (2012). Mestre em Direito Constitucional pela UFSC (2005). Especialista em Direito Administrativo pelo CESUSC (2003). Membro fundador e Presidente do Instituto Catarinense de Direito Público (ICDP). Membro fundador do Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina (IDASC) e da Academia Catarinense de Direito Eleitoral (ACADE). Membro efetivo do Instituto dos Advogados de Santa Catarina (IASC). Conselheiro Estadual da OAB/SC. Presidente da Comissão de Acesso à Justiça da OAB/SC. Membro da Comissão de Direito Constitucional e da Comissão da Moralidade Pública da OAB/SC. Coordenador do Grupo de Estudos em Direito Público do CCJ/UFSC (GEDIP/CCJ/UFSC). *E-mail*: <jscrivotvam@gmail.com>.
- ** Mestranda em Direito Administrativo pelo Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (Florianópolis-SC, Brasil). Especialista em Direito Público pela Faculdade CESUSC (2014). Bacharela em Direito pela Faculdade CESUSC. Pedagoga com habilitação em Sociologia, Filosofia e Psicologia pela UNISUL (1998). Presidente da Comissão de Assuntos Legislativos da OAB/SC. Vice-Presidente da Comissão de Estudos Jurídicos e Legislativos da OAB/SC. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SC. Membro do Grupo de Estudos em Direito Público do CCJ/UFSC (GEDIP/CCJ/UFSC). Advogada em Santa Catarina. *E-mail*: <cbsbressan@hotmail.com>.

Recebido/Received: 27.05.2018 / May 27th, 2018
Aprovado/Approved: 16.11.2018 / November 16th, 2018

Resumo: O estudo pretende abordar a noção de orçamento público, a partir da inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, e sobre a aplicabilidade de suas regras aos demais entes da Federação, em especial no que toca à preservação da respectiva autonomia financeira e orçamentária, com a análise das inovações do modelo em Santa Catarina. Apesar de o orçamento público indicar o traço de discricionariedade do Poder Executivo, isso reclama uma ponderação crítica a partir da inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 86/2015, conhecida como a “emenda do orçamento impositivo”, em especial sobre a execução obrigatória das emendas parlamentares apresentadas anualmente ao projeto de lei orçamentário. O método utilizado é o dedutivo e monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: orçamento público; Emenda Constitucional nº 86/2015; discricionariedade; orçamento impositivo; participação social.

Abstract: The study aims to address the notion of public budget, based on the innovation brought by Constitutional Amendment No. 86, dated March 17, 2015, and about the applicability of its rules to other entities of the Federation, especially with regard to the preservation of respective financial and budgetary autonomy, with the analysis of the innovations of the model in Santa Catarina. Although the public budget indicates the discretion of the Executive Branch, it calls for a critical reflection based on the innovation brought by Constitutional Amendment No. 86/2015, known as the “amendment of the mandatory spending”, in particular on the mandatory execution of the amendments submitted annually to the budget bill. The method and technique used are, respectively, the deductive and monographic, and the bibliographic research.

Keywords: public budget; Constitutional Amendment nº. 86/2015; discretion; mandatory spending; social participation.

Sumário: 1 Introdução – 2 Breves considerações sobre a noção de orçamento público – 3 A sistemática do orçamento impositivo a partir da EC nº 86/2015 – 4 Sobre o orçamento impositivo no Estado de Santa Catarina – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

O presente trabalho parte das inovações trazidas com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 17 de março de 2015, para discutir o conceito de orçamento público e sua importância na atividade administrativa, em especial com vistas ao necessário debate sobre a visão tradicional de alargada discricionariedade de execução do orçamento e sua análise crítica após o advento da referida emenda constitucional.

Para o debate dessa rica temática, que gravita em torno do regime normativo do ordenamento constitucional, imprescindível também a abordagem sobre as principais leis que compõem o orçamento público, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), incluindo a análise destacada de alguns dos princípios que regem o orçamento público previsto na Lei Federal nº 4.320/1964, que estatui “normas gerais de direito

financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

Aqui, em especial, serão abordados aqueles princípios contidos no art. 2º da supracitada lei, quais sejam a anualidade, a universalidade e a unidade, além do princípio da legalidade inscrito na Constituição de 1988.

Esse debate preparatório é essencial para, na sequência, prosseguir-se com a abordagem das inovações trazidas com a noção de orçamento público impositivo, mormente quanto à aplicação das novas regras e o surgimento de um novo paradigma relativo à execução da programação financeira estabelecida na LOA.

Apenas para adiantar, a partir desse novo cenário normativo trazido pela EC nº 86/2015, o Poder Legislativo assume um papel preponderante nas escolhas de parte do orçamento público, na medida em que torna de execução obrigatória as emendas parlamentares individuais apresentadas ao projeto de lei do orçamento.

Cumprir recuperar que a temática do orçamento impositivo surgiu com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 22/2000, de iniciativa parlamentar, cuja proposição inicial tornava obrigatória a integralidade da execução do orçamento público; isso gerou forte resistência do Poder Executivo, aprovando-se a impositividade somente às emendas parlamentares individuais que, por previsão constitucional, ficam limitadas a 1,2% da receita corrente líquida prevista no orçamento, restando ao Governo a discricção política sobre a execução do percentual restante.

Nessa esteira, releva também ilustrar com as inovações trazidas à ordem constitucional do Estado de Santa Catarina, que iniciou a discussão a partir da PEC nº 0001/2007, aprovada com alterações à proposta original, resultando na Emenda Constitucional nº 70, de 18 de dezembro de 2014, anterior à EC nº 86/2015, com a sistemática de um modelo de orçamento impositivo baseado em prioridades estabelecidas em audiências públicas regionais, programação orçamentária de execução impositiva.

Adianta-se que, aprovada a emenda constitucional catarinense, o Governador Estadual ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5274/2015, no Supremo Tribunal Federal (STF), questionando em especial a alteração do regime de execução da programação orçamentária, tradicionalmente submetido ao caráter autorizativo (execução não obrigatória), em especial a partir da defesa do princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º da Constituição de 1988).

Diante disso, o Poder Legislativo catarinense apresentou nova proposição de emenda constitucional – PEC nº 0005/2015, referente ao orçamento impositivo aprovado em 2017, para adequar-se à EC nº 86/2015, com a fixação de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do orçamento do Estado para emendas parlamentares individuais impositivas.

Nesse sentido, o estudo pretende discutir pontos destacados e aspectos controvertidos do respectivo modelo de orçamento impositivo no âmbito federal

e estadual, com o debate sobre essas recentes modificações, que visam impor limites a discricionariedade na execução do orçamento público.

2 Breves considerações sobre a noção de orçamento público

O art. 2º da Lei Federal nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro,¹ estabelece de forma impositiva que a lei do orçamento público conterá a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios² de unidade, universalidade e anualidade.

Sobre o tema, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal, conceitua orçamento público como:

Um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos. É onde aloca os recursos destinados a hospitais, manutenção das estradas, construção de escolas, pagamento de professores. É no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão destinados.³

Assim, o Orçamento Público Geral dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) inicia com a elaboração, pelo Poder Executivo, de um projeto de lei posteriormente encaminhado à apreciação e aprovação das respectivas casas legislativas. Em síntese, a chamada “peça orçamentária” deverá conter a estimativa de arrecadação das receitas para o exercício financeiro subsequente, bem como a autorização para a realização de despesas.

O projeto de lei do orçamento anual é onde se identifica a destinação dos recursos que o Governo arrecada sob a forma de impostos. Assim, nenhuma despesa pública poderá ser realizada sem estar prevista no Orçamento Anual. Portanto, não é demasiado considerar o Orçamento Público Geral como sendo o coração da Administração Pública⁴ federal, estadual, distrital e municipal.

¹ Sobre o tema, ver: OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008; REZENDE, Fernando Antonio. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

² Sobre a temática dos princípios, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Princípios constitucionais: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

³ BRASIL. Poder Executivo. *Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>>. Acesso em: 20 maio 2018.

⁴ Para evitar confusões semânticas, o uso da expressão escrita com letras minúsculas – administração pública – será reservado à atividade administrativa, restando à grafia com maiúsculas – Administração Pública – para aludir ao conjunto de entidades jurídicas que podem desenvolver a atividade administrativa. Nesse sentido, ver: RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Tradução Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981. p. 13.

Para a elaboração do orçamento público,⁵ existem alguns princípios básicos que devem ser seguidos e que estão definidos na Constituição de 1988 e nas respectivas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, bem como na Lei Federal nº 4.320/1964, no PPA, na LDO e na Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Com isso, para melhor compreensão do tema, são necessários alguns apontamentos pertinentes ao PPA, LDO e LOA.

O PPA vem previsto no §1º, inciso I, do art. 165 da Constituição de 1988,⁶ consubstanciando-se no planejamento estratégico dos Governos nos respectivos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, a ser elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo para execução nos quatro anos seguintes. Deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até 31 (trinta e um) de agosto do referido ano, para apreciação e posterior aprovação, contemplando as ações governamentais – desdobradas em programas e metas, ordenados por meio de suas ações, revelando a dimensão estratégica de cada programa de governo, cujo objetivo é estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública.

Vale destacar que, no caso de investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, só poderão ser iniciados se previamente incluído no PPA ou se nele forem incluídos por autorização legal, sendo que a não observância desse preceito poderá caracterizar crime de responsabilidade, conforme o §1º do art. 167 da Constituição de 1988.⁷

Nesse sentido, o PPA é uma lei ordinária, com hierarquia material em relação às demais leis orçamentárias, ou seja, tanto a LDO quanto a LOA, que somente poderão ser aprovadas se compatíveis com aquele, bem como as emendas apresentadas aos respectivos projetos de leis.

Por sua vez, a LDO tem como escopo o elo entre o planejamento estratégico (consubstanciado no PPA) e o planejamento operacional de execução da LOA. Assim, considerando a hierarquia material das leis orçamentárias, a LDO se situa no plano intermediário entre o PPA e a respectiva legislação orçamentária anual.

⁵ Sobre o tema, ver: GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2005.

⁶ Nesse sentido: Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – O plano plurianual; [...]

§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. (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 maio 2018).

⁷ Nesse sentido: Art. 167. São vedados: [...]

§1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 maio 2018).

Cumpra ressaltar que o relevo da LDO vem estampado no §2º do art. 165 da Constituição de 1988,⁸ quando estabelece que a mesma deverá dispor sobre:

- Metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, cujas disposições servirão para orientar a alocação de recursos na LOA;
- Orientações acerca da elaboração da LOA, cujo dispositivo reforça a ideia de que a LDO é um plano que antecede a LOA, da mesma forma que o PPA é um orientador da LDO;
- Alterações na legislação tributária;
- Política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, que tem por objetivo orientar e planejar os investimentos das agências que fomentam o desenvolvimento.

Além disso, o §1º, inciso II, do art. 169 da Constituição de 1988 determina que qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas se houver autorização específica na LDO.⁹

Contudo, vale ressaltar que essa previsão constitucional aparentemente passou a ser relativizada, a partir de 2013, com a descrição genérica nos projetos de leis de diretrizes orçamentárias para as referidas autorizações, o que parece demonstrar, a título exemplificativo, o art. 76 da Lei nº 12.708/2012 (LDO 2013 do Governo Federal).¹⁰

⁸ Nesse sentido: Art. 165. [...]

§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. (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 maio 2018).

⁹ Nesse sentido: Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: [...]

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 maio 2018).

¹⁰ Nesse sentido: Art. 76. Para fins de atendimento ao disposto no inciso II do §1º do art. 169 da Constituição, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária de 2013, cujos valores deverão constar da programação orçamentária

Afora as referidas disposições constitucionais, a LDO tem seu conteúdo previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conforme se retira do seu art. 4º,¹¹ quando determina:

- Equilíbrio entre receitas e despesas;
- Critérios e forma de limitação de empenho (contingenciamento), a ser efetivada naquelas respectivas hipóteses legalmente previstas;
- Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- Demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. (BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112708.htm>. Acesso em: 20 maio 2018).

¹¹ Nesse sentido: Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do §1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II – (VETADO)

III – (VETADO)

§1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§2º O Anexo conterá, ainda:

- I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IV – avaliação da situação financeira e atuarial:

- a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

- b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente. (BRASIL. Congresso Nacional. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 maio 2018).

Com efeito, a LDO (que antecede a legislação orçamentária anual) define as metas e prioridades em termos de programas a serem executados pelo Governo, devendo ser enviada pelo Executivo à casa legislativa, até o dia 15 de abril de cada ano (8 meses e meio antes do encerramento da sessão legislativa), conforme prescreve o inciso II do §2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Por sua vez, a LOA é aquela que contém a discriminação das receitas e das despesas, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo. Trata-se, portanto, do instrumento pelo qual o Poder Público prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização de despesas, com base no seu planejamento para o exercício financeiro subsequente.

A LOA é elaborada anualmente pelo Executivo, atendidas em especial as disposições constitucionais e o que consta na Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece as normas gerais para elaboração, execução e controle orçamentário, para possibilitar a concretização das situações planejadas no PPA. Obedece a LDO, estabelecendo a programação das ações a serem executadas para alcançar os objetivos determinados, cujo cumprimento se dará durante o respectivo exercício financeiro. Do mesmo modo que a LDO, a lei orçamentária é instrumento constitucional de planejamento operacional.

Por previsão constitucional, é obrigatório ao Governo Federal encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano (4 meses antes do encerramento da sessão legislativa). Acompanha o projeto, mensagem do Presidente da República, no caso do orçamento público da União, com um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas.

Como visto, o orçamento público é ato de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em que, cada um dos Poderes elaborará sua proposta orçamentária e a encaminhará ao Poder Executivo para consolidação e posterior encaminhamento ao Poder Legislativo, com uma proposição única da Federação envolvida.

Assim, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como o Ministério Público e Tribunal de Contas, devem elaborar suas propostas orçamentárias e encaminhar para o Poder Executivo, a fim de consolidar e incluir no projeto de lei suas propostas que serão encaminhadas ao Legislativo para discussão, apreciação e aprovação.

2.1 Sobre os princípios que regem o orçamento público

Na linha do que já restou adiantado, de acordo com art. 2º da Lei Federal nº 4.320/1964, os princípios¹² que regem o orçamento público são a anualidade, a

¹² Para uma análise crítica acerca de eventuais excessos na aplicação da teoria dos princípios, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A teoria da ponderação de princípios na encruzilhada do decisionismo judicial: limita-me ou

universalidade e a unidade, afora o princípio da legalidade estampado na Constituição de 1988.

Os princípios orçamentários, segundo Sanches,¹³ são um “conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhes estabilidade e consistência, sobretudo no que se refere e à sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e pelas demais instituições da sociedade”. Em verdade, os princípios orçamentários foram estabelecidos a fim de orientar todo o processo orçamentário desde sua concepção até a execução.

Com efeito, na esteira do inciso II, do art. 5º e do *caput* do art. 37 da Constituição de 1988, a legalidade orienta todo o sistema orçamentário, de forma que a sua obediência garante que o planejamento e o orçamento estejam essencialmente submetidos às respectivas leis (PPA, LDO e LOA), abarcando toda a estimativa de receitas e a fixação de despesas daquele ente federado, para determinado exercício financeiro.

Sobre o princípio da anualidade, este a rigor prevê a necessidade de elaboração de uma nova lei orçamentária a cada exercício financeiro, ou seja, a limitação da vigência da respectiva legislação orçamentária ao período de 12 (doze) meses. O próprio art. 34 da Lei Federal nº 4.320/1964 especifica o período associado a cada orçamento, com vigência das autorizações dos gastos públicos, de 1º de janeiro a 31 de dezembro, o chamado ano orçamentário, que coincide com o ano civil.

O princípio da anualidade também pode ser denominado de princípio da periodicidade, pelo qual as previsões de receitas e despesas devem estar limitadas a determinado período, ou seja, referir-se ao respectivo exercício financeiro.¹⁴ Ademais, o princípio da anualidade decorre da própria matriz constitucional, conforme seu art. 165.¹⁵

Já o princípio da universalidade, além de disposto no art. 2º da Lei Federal nº 4.320/1964, consta também nos seus arts. 3º e 4º, quando preceitua que a lei orçamentária conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

te devoro! *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 75, p. 219-245, abr. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n75p219/34028>>. Acesso em: 20 maio 2018.

¹³ SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. p. 277.

¹⁴ CALIL, Vera Leilis. *Orçamento público: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017. p. 46.

¹⁵ Nesse sentido: Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...]

III – os orçamentos anuais. (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 20 maio 2018).

Esse princípio informa que o orçamento público deve abranger todas as receitas e gastos do respectivo ente público. Vale evidenciar a ressalva aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, formalmente constituídos como autarquias. O legislador, atento a características próprias dessas entidades, tem optado por excluir das respectivas leis orçamentárias referidas entidades, inclusive no caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que guarda largos traços distintivos com os próprios conselhos profissionais em geral.

Conforme o professor José Afonso da Silva já nos ensinava nos idos da década de 1970, “o princípio da universalidade foi sempre considerado essencial a uma boa administração orçamentária. Sua formulação, como quase todos os princípios orçamentários, efetivou-se em nome do controle político das atividades financeiras”.¹⁶

Com efeito, o princípio da universalidade deve ser complementado pela regra do orçamento bruto, ou seja, que veda quaisquer deduções estabelecidas pelo art. 6º da Lei Federal nº 4.320/1964.¹⁷ Inclusive, esse princípio possibilita ao Legislativo previamente conhecer as receitas e despesas do Governo, além da posterior autorização para a respectiva arrecadação e execução, a fim de evitar que o Executivo realize despesas sem prévia autorização legal.

Em arremate, pelo princípio da unidade assegura-se que todas as receitas e despesas devam integrar um único documento legal, no qual cada ente federado deve elaborar e aprovar uma única peça orçamentária. Este princípio está expressamente previsto no já referido art. 2º da Lei Federal nº 4.320/1964 e também no §5º do art. 165 da Constituição de 1988.¹⁸

Embora o referido §5º do art. 165 indique a existência de três orçamentos (Fiscal, de Investimento das Empresas Estatais e da Seguridade Social), todos devem ser consolidados em uma única lei orçamentária, de modo a assegurar uma visão do conjunto das finanças públicas.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 146.

¹⁷ Nesse sentido: Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. (BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 20 maio 2018).

¹⁸ Nesse sentido: Art. 165. [...]

§5º A lei orçamentária anual compreenderá:

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

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

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. (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 20 maio 2018).

Com acerto, Vera Lelis Calil sustenta que a adoção do princípio da unidade evita dissimulações econômicas e até eventuais manobras, com vistas à ocultação de despesas em contas especiais, o que pode permitir um maior equilíbrio nas finanças públicas.¹⁹

3 A sistemática do orçamento impositivo a partir da EC nº 86/2015

Conforme debatido, a ordem constitucional estabelecia originariamente a iniciativa do Poder Executivo para as leis que tratam do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Entretanto, desde o advento da EC nº 86/2015, que alterou a redação dos arts. 165, 166 e 198 da Constituição de 1988, faz-se obrigatória a execução da programação orçamentária advinda de emendas parlamentares apresentadas e aprovadas na LOA.

Assim, os §§9º e 11 do art. 166 preveem que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária deverão ser aprovadas, no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista, sendo a metade deste percentual destinada às ações e serviços públicos de saúde.²⁰

Importante consignar a previsão contida no §12 do art. 166, quando aduz que não serão de execução obrigatória as programações orçamentárias previstas no §9º, caso ocorra impedimentos de ordem técnica. Os impedimentos de ordem técnica podem ser tanto aqueles advindos da arrecadação abaixo do esperado, quanto de ordem parlamentar, entendidos como elementos que obstem o curso regular da realização da despesa referente à emenda individual de execução obrigatória, como a não indicação do beneficiário e valor da emenda no prazo estabelecido ou, ainda, a incompatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária.

¹⁹ CALIL, Vera Lelis. *Orçamento público: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017. p. 48.

²⁰ Nesse sentido: Art. 166. [...]

§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. [...]

§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. (BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 20 maio 2018).

Nada obstante, o §14 do mesmo art. 166, estabelece alguns prazos para justificativas e correções no caso de impedimentos de ordem técnica, tanto no que tange a arrecadação abaixo do esperado quanto aqueles de origem parlamentar.²¹

Portanto, de acordo com o disposto na EC nº 86/2015, para que seja possível a execução das programações definidas na LOA, por meio de emendas parlamentares individuais, faz-se obrigatório, primeiramente, a manutenção da previsão de arrecadação e, ainda, que a finalidade da “ação orçamentária” esteja de acordo com o “objeto” proposto.

3.1 A questão da discricionariedade na execução orçamentária e a EC nº 86/2015

A execução da programação orçamentária anual sempre foi motivo de inúmeras críticas e questionamentos por parte dos demais Poderes e órgãos de controle ante a discricionariedade²² de execução. De fato, o principal objetivo da EC nº 86/2015 foi impor limites à discricionariedade do Executivo na execução do orçamento e, por conseguinte, prestigiar as emendas do Legislativo.

Nessa esteira, a Nota Técnica nº 10/2013, elaborada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, anexada à PEC nº 565/2006, que originou a EC nº 86/2015, demonstra a preocupação com a posição do Congresso Nacional como mero autorizador do orçamento público, ao afirmar que, “subjacente às propostas de dar um caráter impositivo a LOA ou de proteção das emendas parlamentares, está a percepção de perda gradativa de

²¹ Nesse sentido: Art. 166. [...]

§14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do §11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I – até 120 (cento e vinte) dias para encaminhar ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II – 30 (trinta) dias para encaminhar após o término do prazo do inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III – até 30 de setembro ou 30 dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação. (BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 20 maio 2018).

²² Para uma análise da nova roupagem da discricionariedade administrativa no Estado constitucional de direito, consultar: CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionariedade administrativa no Estado constitucional de direito*. 1. ed. 3. tir. Curitiba: Juruá, 2003; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A evolução do princípio de legalidade e o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa. *Revista Discente Interinstitucional (RDI)*, Florianópolis, ano 1, n. 1, p. 139-169, jan./jun. 2006; FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004; HARGER, Marcelo. A discricionariedade e os conceitos jurídicos indeterminados. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 765, p. 11-36, out. 1998; PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Controle judicial da discricionariedade administrativa: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009; SICCA, Gerson dos Santos. *Discricionariedade administrativa: conceitos indeterminados e aplicação*. Curitiba: Juruá, 2006.

importância política do papel do Congresso Nacional na matéria orçamentária e financeira”.²³

E prossigue a Nota Técnica, quando ainda assevera o seguinte:

A LOA, instrumento do planejamento de iniciativa do Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional, no âmbito do direito público, tem presunção de verdade e imperatividade. Dentro dessa perspectiva, a regra geral é a de que a LOA deve ser cumprida, sendo ônus da Administração prestar contas, devendo motivar a falta de execução da LOA. Atribuir à LOA caráter meramente autorizativo de gastos significaria desconhecer seu papel de compromisso entre governo e sociedade.²⁴

Antes da promulgação da EC nº 86/2015, a natureza do orçamento público sempre foi – regra geral, de caráter autorizativo. Contudo, a alteração constitucional inaugurou um novo paradigma ao instituir certa impositividade em parte das despesas fixadas no orçamento público. Com isso, surge um novo cenário no regime de execução orçamentária, que passa a ser visto não como mera peça autorizativa, mas como de execução obrigatória, mesmo que apenas no respectivo percentual reservado.

Sobre o tema, já ponderava Eduardo Bastos Furtado de Mendonça:

Na prática, é possível identificar uma clara hegemonia do Poder Executivo no domínio orçamentário, entendido não como mero setor técnico de gestão da contabilidade estatal, mas como o espaço em que se concretizam as reais decisões políticas. Por isso se defende que o modelo de orçamento autorizativo é inconstitucional. A execução de um orçamento regularmente elaborado é pressuposto para o controle efetivo das atividades desenvolvidas pelo Poder Público, que não deve se resumir a uma auditoria contábil. Em lugar disso, o que se espera é um controle real do que é feito e do que deixa de ser feito, isto é, das opções políticas em curso.²⁵

Com efeito, a principal mudança promovida pela EC nº 86/2015, e que indica o novo regime de execução do orçamento, refere-se à reserva do percentual de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), como limite destinado às emendas parlamentares individuais apresentadas a LOA.

²³ BRASIL. CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Nota Técnica nº 01 de maio de 2013*. Orçamento Impositivo. p. 6. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013/nt10.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

²⁴ BRASIL. CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Nota Técnica nº 01 de maio de 2013*. Orçamento Impositivo. p. 11. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013/nt10.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

²⁵ MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *Constitucionalização das finanças públicas: devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 152.

No entanto, a prerrogativa de apresentação das emendas parlamentares individuais não é livre, porquanto presentes certos limites constitucionais, como o já citado §9º do art. 166 que vincula metade daquele percentual à área da saúde, cuja verba deverá ser computada no cálculo do limite constitucional de despesas com ações e serviços públicos de saúde, de acordo com teto mínimo estabelecido no art. 198 da Constituição de 1988. Porém, o §10 do mesmo art. 166 traz outra vedação, ao taxativamente proibir que tais emendas sejam destinadas ao financiamento de despesas com pessoal e encargos.

Essa nova perspectiva torna obrigatório ao Governo a execução das programações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares individuais no percentual de 1,2% da RCL, conforme critérios de execução equitativa da programação definidos em lei complementar.

Contudo, ao estabelecer que a lei complementar definirá os critérios equitativos para a execução da programação orçamentária apresentada e aprovada, surge uma nova problemática, porquanto, desde a promulgação da EC nº 86/2015, não há projeto de lei complementar que vise definir, objetivamente, esses critérios de execução. Isso só faz reproduzir o círculo vicioso do poder de barganha entre Executivo e Legislativo, na base do nem sempre republicano modelo de troca de apoio político.

Inegavelmente, ante da ausência de definição de critérios objetivos para a liberação das emendas parlamentares individuais, mesmo após a EC nº 86/2015, remanesce o alargado controle do Executivo em toda a peça orçamentária, inclusive de forma indireta também naquele percentual de 1,2% da RCL, porquanto ausente a respectiva lei complementar de regulamentação.

O objetivo de impor limites à discricionariedade do Governo na execução do orçamento resta, pelo menos em parte, prejudicado, uma vez que a prática tem mantido o regime de execução orçamentária de caráter autorizativo e não obrigatório, ante a falta de lei complementar que estabeleça, de forma equitativa, os critérios objetivos para a liberação e execução daquelas emendas parlamentares individuais apresentadas e aprovadas.

De fato, o sistema normativo assegura considerável controle do processo legislativo pelo Governo, a partir da reserva de iniciativa legislativa para matérias de relevo, inclusive com vedação de emendas parlamentares que impliquem aumento de despesas, bem como o próprio trancamento da pauta por medidas provisórias pendentes de apreciação, afora outros instrumentos e fatores relacionados à dimensão político-relacional.

4 Sobre o orçamento impositivo no Estado de Santa Catarina

Na esteira da proposição da PEC nº 22/2000, no âmbito do Congresso Nacional, iniciou-se no Estado de Santa Catarina a discussão do tema a partir da

PEC nº 0001/2007,²⁶ de iniciativa do Partido Progressista (PP), com a seguinte justificativa:

A presente proposição está embasada em dois objetivos principais: o de fazer valer o que foi determinado pela vontade da maioria da sociedade com a aquiescência, inclusive, das lideranças representativas do Poder Executivo; e evitar que, eventualmente, as propostas (ao PPA, à LDO e ao Orçamento Anual) sejam acatadas tão somente para satisfazer interesses políticos da ocasião e depois, nunca efetivamente implementadas.

De fato, até chegar-se às proposições do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, é empreendido um grande esforço pelos políticos e as comunidades, que compreende audiências, pesquisas, diligências e muitas gestões – dispêndio de muito dinheiro público e muito trabalho. Tudo para se obter o consenso sobre as prioridades de cada comunidade.

Ocorre que estas mesmas prioridades são elencadas com o concurso do próprio pessoal do Poder Executivo e, obviamente, geram nas comunidades a expectativa de que serão efetivamente concretizadas. Infelizmente, parece haver um descompromisso real entre o que foi estabelecido como prioridade – e para isso, ressalte-se, com o aval de lideranças do próprio Executivo –, frustrando as legítimas aspirações da sociedade. Basta se analisar, por oportuno, o balanço das audiências públicas regionalizadas em 2006 e constatar o que foi realmente empenhado das inúmeras prioridades listadas (e compromissadas).

Também por oportuno, e certamente em favor da proposição em tela, podemos destacar a ênfase que o Poder Executivo tem dado à descentralização às ações políticas com as comunidades e o papel dos conselhos de desenvolvimento regionais, razão, aliás, de ampla propaganda oficial. Assim sendo, entendemos que também – e principalmente – por parte do Governo do Estado deve existir o mais amplo interesse na presente proposta. Em respeito ao cidadão e em cumprimento da palavra empenhada do Poder Executivo, sobre o que não poderão pairar dúvidas.²⁷

Com a Emenda Substitutiva Global apresentada pela Comissão de Finanças e Tributação da Assembleia Legislativa, a proposta original sofreu algumas alterações e restou aprovada, com a promulgação da EC nº 70/2014, quando trata da

²⁶ SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. *Proposta de Emenda à Constituição nº 0001 de 2007*. Acrescenta os arts. 120-A e 120-B à Constituição do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/tramitacao.php>>. Acesso em: 20 maio 2018.

²⁷ SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. *Proposta de Emenda à Constituição nº 0001 de 2007*. Acrescenta os arts. 120-A e 120-B à Constituição do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/tramitacao.php>>. Acesso em: 20 maio 2018.

dimensão impositiva das prioridades orçamentárias estabelecidas em audiências públicas regionais.²⁸

Assim, a EC nº 70/2014 inseriu na Constituição Estadual os arts. 120-A e 120-B, no sentido de tornar impositiva a execução da programação constante na lei orçamentária relativa às prioridades estabelecidas em audiências públicas regionais.

Contra tal emenda, o Governado Estadual ajuizou no STF a ADI nº 5274/2015, para questionar a obrigatoriedade de o Executivo incluir no PPA e na LOA as prioridades escolhidas nas audiências públicas do chamado orçamento regionalizado. Para o Governo Estadual, há um desvirtuamento com a aprovação da emenda constitucional, que tira o caráter autorizativo da peça orçamentária e o torna obrigatória, cabendo exclusivamente ao chefe do Executivo iniciar o processo legislativo de matérias relativas ao orçamento público.

A relatora Ministra Cármen Lúcia adotou o rito abreviado previsto na Lei nº 9.868/1999, dispensando, portanto, o exame do pedido liminar. Atualmente, a ação aguarda julgamento no STF, sendo que a Procuradoria-Geral da República (PGR) manifestou-se pela improcedência do pedido, cabendo destaque ao seguinte:

A determinação ao governador de execução da programação da LOA relativa a prioridades estabelecidas em audiências públicas regionais não vulnera o princípio da divisão funcional de poder. Consoante destaca ADILSON DALLARI, 'de nada vale assegurar a participação popular no momento de elaboração do orçamento se, no decorrer do exercício financeiro, o Poder Executivo não tiver o dever de executar o que foi planejado, mediante um processo de consulta pública seguido de um cuidadoso exame pelos representantes do povo nas casas

²⁸ Nesse sentido: Art. 1º Ficam acrescentados os seguintes arts. 120-A e 120-B à Constituição do Estado de Santa Catarina:

Art. 120-A. Recebidos os projetos do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual e constatado não haverem sido integralmente contempladas as prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais, a Assembleia Legislativa as incluirá como emenda da competente comissão técnica permanente, no texto legislativo a ser submetido à deliberação do Plenário.

Art. 120-B. É de execução impositiva a programação constante da Lei Orçamentária Anual relativa às prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais, nos termos da lei complementar.

§1º A Lei de Diretrizes Orçamentárias fixará, anualmente, o valor destinado às prioridades eleitas nas audiências públicas regionais, com base na receita corrente líquida efetivamente realizada no exercício anterior.

§2º A comissão técnica permanente a que se refere o art. 122 estabelecerá o indicador que será utilizado na distribuição regional dos recursos de que trata o §1º deste artigo.

§3º As dotações referentes às prioridades eleitas nas audiências públicas regionais poderão ser contingenciadas na forma da lei complementar de que trata o art. 163 da Constituição Federal. (SANTA CATARINA. (Constituição de 1989). *Emenda constitucional nº 70, de 18 de dezembro de 2014*. Acrescenta os arts. 120-A e 120-B à Constituição do Estado de Santa Catarina, para o fim de tornar impositiva a execução da programação constante da lei orçamentária, relativa às prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/emendas-constitucionais>. Acesso em: 20 maio 2018).

legislativas'. Ademais, a vinculação do Executivo às leis orçamentárias não afasta a necessidade de ajustes no orçamento e a utilização de instrumentos como contingenciamento de despesas, para adequar as previsões orçamentárias à realidade financeira da administração pública.

Vinculação de receitas e imposição de execução financeira também estão presentes na ordem constitucional federal. A Emenda Constitucional 86, de 17 de março de 2015, promoveu significativas alterações nos arts. 165, 166 e 198 da CR. Estabeleceu vinculação de receitas para gastos com emendas parlamentares individuais no projeto de lei orçamentária anual enviado pela União, com destinação parcial a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, §9º, da CR). Fixou até obrigatoriedade de execução financeira dessas despesas provenientes de emendas parlamentares individuais (art. 166, §11, da CR).

[...]

As normas catarinenses não consubstanciam concreta destinação de parcelas de receita tributária a finalidades preestabelecidas e entidades específicas. Apenas indicam que deverão ser contempladas com parcela financeira as prioridades eleitas em audiências públicas regionais. Não há, portanto, percentuais e finalidades predefinidos, tampouco entidades beneficiadas. Esses aspectos serão definidos pelas leis orçamentárias, de acordo com as audiências públicas e a disponibilidade orçamentária.²⁹

Por oportuno, cumpre ressaltar que a previsão das audiências públicas regionais consta do §2º do art. 58 da Constituição de 1988 e também do art. 47 da Constituição Estadual catarinense, donde se retira o objetivo de conjugar os esforços da sociedade civil, da Administração Pública estadual e municipal, organizações sociais, associações sem finalidade lucrativa, entre outros interessados, por meio de audiências públicas do orçamento regionalizado a serem realizadas de 1º de abril a 30 de junho de cada ano, para estabelecer prioridades de cada região do Estado a serem incluídas no PPA e na LOA.

O questionamento judicial do Poder Executivo da EC nº 70/2015, e a ausência de percentual mínimo para as emendas parlamentares individuais, fez com que em julho de 2015 a Assembleia Legislativa viesse a aprovar nova emenda sobre a matéria (EC nº 74/2017),³⁰ a partir de proposta (PEC nº 0005/2015)³¹ de

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5274*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5274&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20 maio 2018.

³⁰ SANTA CATARINA. (Constituição de 1989). *Emenda constitucional nº 74, de 5 de julho de 2017*. Modifica o inciso I do art. 52 da Constituição do Estado de Santa Catarina e acrescenta os §§9º, 10, 11, 12 e 13 no art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária específica. Disponível em: <http://www.ale.sc.gov.br/portal_alesc/emendas-constitucionais>. Acesso em: 20 maio 2018.

³¹ SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. *Proposta de Emenda à Constituição nº 0005 de 2015*. Modifica o inciso I do art. 52 da Constituição do Estado de Santa Catarina e acrescenta os §§9º, 10, 11, 12 e 13 no art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, tornando obrigatória a execução da

autoria dos 40 parlamentares catarinenses, de forma a conformar o texto constitucional estadual à EC nº 86/2015.

Com base nessa nova ordem normativa, os deputados estaduais catarinenses passaram a apresentar emendas parlamentares individuais ao projeto legislativo orçamentário anual, no limite de 1% da RCL do Estado, de acordo com o §9º do art. 120 da Constituição Estadual.³²

Desse percentual, impõe-se a destinação de 50% para a área da saúde e 25% para a educação. Inclusive, para o exercício financeiro de 2018, foi apresentado o total de 1.375 emendas, sendo 1.259 de emendas impositivas de origem parlamentar, 93 do Orçamento Regionalizado e 23 emendas do relator do Projeto de Lei Orçamentária – PLOA.³³ Das 1.259 emendas impositivas apresentadas, foi acatada uma média de 30 emendas por parlamentar, com valor mínimo, por emenda, de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), de acordo com o previsto no Anexo Único da Lei Orçamentária Anual, para o exercício financeiro de 2018 – Lei Estadual nº 17.447/2017.³⁴

Inegavelmente, a partir desse novo cenário, o Legislativo assumiu um papel relevante na execução das finanças públicas, ao tornar impositivo certa parte do orçamento público. Ainda que não se possam olvidar as diversas críticas endereçadas à sistemática das emendas parlamentares impositivas, em especial sobre a qualidade e relevância dos projetos apresentados, e mais firmemente à própria relação de inadequada reprodução de dependência de determinadas bases eleitorais, o fato é que também é possível vislumbrar um potente instrumento de democratização do orçamento público,³⁵ a ser cada vez mais qualificado a partir do aumento da participação popular e controle social do gasto público.³⁶

programação orçamentária específica. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/expediente/2015/PEC_0005_3_2015_Original.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

³² Nesse sentido: Art. 120. [...]

§9º As emendas individuais de parlamentares ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) serão aprovadas no limite de 1% (um inteiro por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. SANTA CATARINA. (Constituição de 1989). *Emenda constitucional nº 74, de 5 de julho de 2017*. Modifica o inciso I do art. 52 da Constituição do Estado de Santa Catarina e acrescenta os §§9º, 10, 11, 12 e 13 no art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária específica. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/emendas-constitucionais>. Acesso em: 20 maio 2018.

³³ SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 0377 de 2017*. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/expediente/2017/PL_0377_9_2017_Original.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

³⁴ SANTA CATARINA. *Lei nº 17.447, de 28 de dezembro de 2017*. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018. p. 1346-1433. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2017/17447_2017_Lei_anexo.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

³⁵ Para uma análise panorâmica da questão da democracia pela via do orçamento participativo no Brasil e também no Estado de Santa Catarina, consultar: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003; GOULART, Jefferson Oliveira. *Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. Lua Nova*, São Paulo, n. 69, p. 49-78, 2006; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian (Orgs.). *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.

³⁶ Sobre o tema, ver: ABRAHAM, Marcus. *Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 188-209, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/596/421>>. Acesso em: 20 maio 2018.

5 Considerações finais

Da análise sobre o orçamento impositivo no âmbito federal (EC nº 86/2015) e no Estado de Santa Catarina (EC nº 70/2015 e EC nº 74/2017), cumpre reconhecer que o modelo de impositividade da lei orçamentária anual, na parte das emendas parlamentares individuais, abre uma qualificada oportunidade de rediscussão do regime de execução do orçamento público.

Embora a temática remonte à PEC nº 22/2000, somente em 2015 a ordem constitucional recebeu a integração da matéria relacionada ao orçamento impositivo via emendas parlamentares individuais. E isso, ainda, sem que se conseguisse avançar mais no debate relacionado à ampliação da vinculatividade/impositividade da LOA.

Com efeito, embora tradicionalmente entendida como de caráter discricionário, a execução do orçamento público demanda uma renovada reflexão, em especial desde a promulgação da EC nº 86/2015, que traz ao debate a sistemática do orçamento impositivo, mas, sobretudo, porque aquela dita discricionariedade alcança somente as despesas de caráter não obrigatório (verbas vinculadas), decorrentes da ordem constitucional e infraconstitucional estabelecida.

As chamadas despesas obrigatórias, de impositiva inclusão na LOA, como as despesas das áreas de saúde e educação, deixam assente o caráter mandatário de considerável parcela da execução do orçamento público, o que reforça a crescente restrição àquela corrente ideia de discricionariedade executiva da peça orçamentária.

A ampliação do chamado orçamento impositivo pode, a partir da redução da discricionariedade do Governo na liberação de emendas parlamentares, contribuir para a racionalização e redução de uma enraizada e pouco republicana relação de formação de bases parlamentares,³⁷ o que pouco ou quase nada contribui com a defesa do interesse público³⁸ e a ampliada e qualificada defesa e promoção dos direitos fundamentais.³⁹

³⁷ Sobre o tema, para uma análise a partir da problemática do chamado “presidencialismo de coalizão” no Brasil, ver: ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Revista Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 05-34, 1988; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. *Presidencialismo de coalizão, um velho dilema brasileiro*. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*, São Paulo, maio 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-18/diario-classe-presidencialismo-coalizacao-velho-dilema-brasileiro>>. Acesso em: 20 maio 2018.

³⁸ Pode-se dizer que o “conceito de interesse público confunde-se com os valores indisponíveis assegurados pela Constituição, sob o signo inafastável dos direitos fundamentais e da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana (personalização da ordem constitucional)”. Sobre esse debate e a construção do regime jurídico-administrativo comum ao paradigma da Administração Pública democrática, a partir dos princípios constitucionais estruturantes da dignidade da pessoa humana, do estado democrático de direito e do princípio republicano, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Administração Pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes*. Curitiba: Juruá, 2015. p. 117. Ainda, sobre o debate em torno da noção de interesse público, ver: GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009; GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017; HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

³⁹ Sobre o tema, ver: OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Administração Pública democrática e a efetivação dos direitos fundamentais*. *Anais do Congresso Nacional do CONPEDI*, Brasília, p. 6802-6821, 2008. Disponível

De fato, essa nova sistemática de obrigatoriedade de execução das programações decorrentes de emendas parlamentares individuais tem o potencial de alterar a correlação de forças sobre a definição de políticas públicas,⁴⁰ de forma a realinhar e reequilibrar um modelo de maior e mais efetiva atuação do Poder Legislativo, com todos os pontos positivos e até negativos que possam resultar desse fenômeno. Ainda que em um percentual reduzido, esse novo cenário tem o potencial de influir na prática da gestão pública, ao estabelecer o dever de execução da lei orçamentária e a necessidade de justificativa administrativa no caso de eventuais impedimentos.

Em síntese, não se está aqui a defender propriamente o aumento de força dos Parlamentos, a partir da sistemática das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, mas sim o efetivo potencial de incremento qualitativo na participação da sociedade na definição do orçamento público, de forma a garantir a execução das suas programações, com maior transparência na gestão do gasto público e acompanhamento da sua execução. Se isso será mais ou menos positivo, somente o tempo (senhor de todas as certezas) poderá dizer!

Referências

ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 188-209, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://revistaeletronica.rfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/596/421>>. Acesso em: 20 maio 2018.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 05-34, 1988.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/gustavo_justino_de_oliveira.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

⁴⁰ Sobre o tema, ver: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002; COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 138, abr./jun. 1998. p. 39-48; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; CATARINO, João Ricardo. Políticas públicas, mínimo existencial, reserva do possível e limites orçamentários: uma análise a partir da jurisprudência dos tribunais no Brasil. In: GOMES, Marcus Lívio; ALVES, Raquel de Andrade Vieira; ARABI, Abhner Youssif Mota (Coords.). *Direito financeiro e jurisdição constitucional*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 115-144; VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 113-134, maio/ago. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112708.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Câmara do Deputados/Senado Federal (Mesas). *Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000*. Altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/44289>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Câmara do Deputados/Senado Federal (Mesas). *Proposta de Emenda à Constituição nº 565, de 2006*. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5BDB8621203733CDD903ACE3B20EEE79.proposicoesWebExterno2?codteor=413923&filenam e=PEC+565/2006>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Nota Técnica nº 01 de maio de 2013*. Orçamento Impositivo. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013/nt10.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Poder Executivo. *Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5274*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5274&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionariedade administrativa no Estado constitucional de direito*. 1. ed. 3. tir. Curitiba: Juruá, 2003.

CALIL, Vera Lelis. *Orçamento público: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 138, abr./jun. 1998. p. 39-48.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Princípios constitucionais: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Administração Pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes*. Curitiba: Juruá, 2015.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A teoria da ponderação de princípios na encruzilhada do decisionismo judicial: limita-me ou te devo! *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 75, p. 219-245, abr. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n75p219/34028>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; CATARINO, João Ricardo. Políticas públicas, mínimo existencial, reserva do possível e limites orçamentários: uma análise a partir da jurisprudência dos tribunais no Brasil. In: GOMES, Marcus Livio; ALVES, Raquel de Andrade Vieira; ARABI, Abhner Youssif Mota (Coords.). *Direito financeiro e jurisdição constitucional*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 115-144.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A evolução do princípio de legalidade e o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa. *Revista Discente Interinstitucional (RDI)*, Florianópolis, ano 1, n. 1, p. 139-169, jan./jun. 2006.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2005.

GOULART, Jefferson Oliveira. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. *Lua Nova*, São Paulo, n. 69, p. 49-78, 2006.

HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HARGER, Marcelo. A discricionariedade e os conceitos jurídicos indeterminados. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 765, p. 11-36, out. 1998.

LÜCHMANN, Lúgia Helena Hahn; BORBA, Julian (Orgs.). *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *Constitucionalização das finanças públicas: devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração Pública democrática e a efetivação dos direitos fundamentais. *Anais do Congresso Nacional do CONPEDI*, Brasília, p. 6802-6821, 2008. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/gustavo_justino_de_oliveira.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Presidencialismo de coalizão, um velho dilema brasileiro. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*, São Paulo, maio 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-18/diario-classe-presidencialismo-coalizao-velho-dilema-brasileiro>>. Acesso em: 20 maio 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Controle judicial da discricionariedade administrativa: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SICCA, Gerson dos Santos. *Discricionariedade administrativa: conceitos indeterminados e aplicação*. Curitiba: Juruá, 2006.

REZENDE, Fernando Antonio. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Tradução Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

SANTA CATARINA. (Constituição de 1989). *Constituição do Estado de Santa Catarina*. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/CONSTITUI%C3%87%C3%83O%20-%20at%C3%A9%20EC74_0.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. *Proposta de Emenda à Constituição nº 0001 de 2007*. Acrescenta os arts. 120-A e 120-B à Constituição do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/tramitacao.php>>. Acesso em: 20 maio 2018.

SANTA CATARINA. (Constituição de 1989). *Emenda constitucional nº 70, de 18 de dezembro de 2014*. Acrescenta os arts. 120-A e 120-B à Constituição do Estado de Santa Catarina, para o fim de tornar impositiva a execução da programação constante da lei orçamentária, relativa às prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/emendas-constitucionais>. Acesso em: 20 maio 2018.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. *Proposta de Emenda à Constituição nº 0005 de 2015*. Modifica o inciso I do art. 52 da Constituição do Estado de Santa Catarina e acrescenta os §§9º, 10, 11, 12 e 13 no art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária específica. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/expediente/2015/PEC_0005_3_2015_Original.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

SANTA CATARINA. (Constituição de 1989). *Emenda constitucional nº 74, de 5 de julho de 2017*. Modifica o inciso I do art. 52 da Constituição do Estado de Santa Catarina e acrescenta os §§9º, 10, 11, 12 e 13 no art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária específica. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/emendas-constitucionais>. Acesso em: 20 maio 2018.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei nº 0377 de 2017*. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/expediente/2017/PL_0377_9_2017_Original.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

SANTA CATARINA. *Lei nº 17.447, de 28 de dezembro de 2017*. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2017/17447_2017_Lei_anexo.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 113-134, maio/ago. 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SILVA, Cláudia Bressan da. Sobre a noção de orçamento público impositivo no Brasil: uma análise a partir da Emenda Constitucional nº 86/2015 e do modelo estadual em Santa Catarina. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 247-269, jul./set. 2018.
