



## O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS EM NÍVEL MUNICIPAL: LIMITES E POSSIBILIDADES

### THE BUDGET AND THE IMPOSITIVE PARLIAMENTARY AMENDMENTS AT THE MUNICIPAL LEVEL: LIMITS AND POSSIBILITIES

Giovani da Silva Corralo\*

Lucas Monteiro Alves de Oliveira\*\*

**Resumo:** Esta pesquisa jurídica perscruta os limites e as possibilidades das emendas parlamentares impositivas em nível municipal. O advento das emendas impositivas com a Emenda à Constituição 86/2015, consideravelmente alterada pela Emenda à Constituição 126/2022, tem fomentado consideráveis debates sobre a sua viabilidade nas municipalidades. Utiliza-se o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental. Para a resolução da problemática posta se faz a necessária análise do orçamento público no Direito brasileiro, com fulcro na ordem constitucional e infraconstitucional, a abranger as modalidades de emendas parlamentares existentes em nível nacional, mais especificamente as emendas impositivas. Na sequência, entende-se a posição do município na Federação brasileira e as autonomias desfrutadas pelos entes locais: política, auto-organização, legislativa, administrativa e financeira. Por fim, por se tratar de norma constitucional de imitação, as emendas impositivas são viáveis nos municípios se estiverem devidamente previstas na Lei Orgânica Municipal e se observarem os contornos materiais e formais previstos na Constituição Federal.

**Palavras-chaves:** Autonomia municipal; emendas parlamentares impositivas; lei orçamentária anual; orçamento público.

**Abstract:** This legal research examines the limits and possibilities of imposing parliamentary amendments at the municipal level. The advent of mandatory amendments with the Amendment to the Constitution 86/2015, considerably altered by the Amendment to the Constitution 126/2022, has fostered considerable debates about their viability in municipalities. The deductive method and bibliographical and documentary research are used. For the resolution of the problem posed, the necessary analysis of the public budget in Brazilian Law is carried out, with a focus on the constitutional and infraconstitutional order, covering the modalities of parliamentary amendments existing at the national level, more specifically the impositive amendments. Next, the municipality's position in the Brazilian Federation and the autonomies enjoyed by local entities are understood: political, self-organizing, legislative, administrative and financial. Finally, as it is a constitutional norm of imitation, imposing amendments are feasible in municipalities if they are duly provided for in the Municipal Organic Law and if the material and formal contours provided for in the Federal Constitution are observed.

**Keywords:** Annual budget law; impositive parliamentary amendments; municipal autonomy; public budget.

\* Advogado. Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS. Mestre e doutor em Direito pela UFPR. Professor do mestrado e da graduação da Faculdade de Direito da UPF. Professor convidado dos programas de mestrado da Universidade Agostinho Neto - Angola. E-mail: corralogiovani@gmail.com.

\*\* Advogado. Pesquisador. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas. Especialista em Direito e Planejamento Tributário pelo Centro Universitário Guanambi. Graduado em Direito pela Universidade Tiradentes. E-mail: lucasmonteiroalvesoliveira@gmail.com.



## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por foco a viabilidade das emendas impositivas orçamentárias em nível municipal. A questão das emendas impositivas é temática há tempo suscitada, mas que somente com o advento da Emenda à Constituição nº 86/2015, consideravelmente alterada pela Emenda à Constituição nº 126/2022, passou a existir na ordem jurídica brasileira. Utiliza-se o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental.

A problemática apresentada assenta-se na viabilidade das emendas impositivas parlamentares em nível municipal, uma vez que está disciplinada na própria Constituição para os parlamentares federais. Assim, podem os vereadores legislar a fim de instituir as emendas parlamentares impositivas no orçamento público municipal? A resolução deste problema requer a análise do orçamento público brasileiro e do papel desfrutado pelos municípios na Federação brasileira.

Neste diapasão, o primeiro capítulo aborda o orçamento público brasileiro e as emendas parlamentares impositivas em nível federal, para o qual requer o diálogo com a Constituição Federal e com a ordem jurídica infraconstitucional. O segundo capítulo, por sua vez, compreende o papel do município na Federação brasileira e o plexo de autonomias desfrutadas: política, auto-organização, administrativa, legislativa e financeira. Também perscruta a natureza das normas constitucionais que dispõem sobre as emendas parlamentares impositivas: normas de repetição obrigatória ou normas de imitação. A partir dessas considerações é possível responder à problemática suscitada.

O contexto político que remeteu à instituição das emendas parlamentares impositivas em nível federal também levou em consideração a necessidade de conferir maior autonomia aos parlamentares. Antes da Emenda à Constituição nº 86/2015 a execução das emendas parlamentares dependia exclusivamente da vontade do Poder Executivo, logo, a servir como instrumento de cooptação de apoio parlamentar para as demandas e propostas governamentais. As emendas impositivas, por sua vez, pela sua compulsoriedade, desde observados os requisitos constitucionais materiais e formais, garantem que a sua implementação ocorra no decorrer do exercício orçamentário a que se refira, independentemente da vontade política do Poder Executivo.



---

É notório que em nível municipal também há a correlação de forças entre os vereadores e o governo municipal, semelhante aos outros níveis da Federação. Sem as emendas impositivas os edis ficam a mercê do governo local para a execução das suas emendas. Eis o relevo e a importância do presente estudo, de elevadíssimo impacto e alcance, pois se está a tratar de 5.570 municípios em território nacional. Que a pesquisa alcance!

## **2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS EMENDAS PARLAMENTARES**

Com aumento das demandas em face do Estado, fruto das alterações tecnológicas e sociais, o orçamento público tem enaltecida relevância enquanto peça fundamental para o desenvolvimento da atividade estatal na promoção dos atos da administração, bem como para proteção e satisfação dos direitos. Aliomar Baleeiro (1958, p. 680), um dos grandes pioneiros do Direito Financeiro brasileiro, há muito asseverou que o orçamento pode ser considerado um ato do Legislativo que autoriza o Poder Executivo realizar as despesas públicas, num determinado período, com base nas receitas já criadas pela ordem jurídica. A lógica permanece a mesma.

Para Christopoulos (2016, p. 117-119) o orçamento público, doravante norma jurídica, é um instrumento de controle da atividade financeira do Estado que exige-lhe gestão transparente dos dispêndios dos recursos públicos. A confecção da lei que dispõe da atividade financeira é permeada da escolha política sobre onde serão empregados os recursos e quais as necessidades serão satisfeitas. É importante narrar que apesar de a Inglaterra ser pioneira na adoção do mecanismo legal orçamentário desde a década de 20, a Constituição Brasileira de 1824 já previa a produção de leis orçamentárias.

A relevância da lei orçamentária em qualquer nação está na alocação dos recursos arrecadados da sociedade, sobretudo pela via da tributação, e também ao estabelecer os gastos que serão realizados por determinado período, indicando por isto sua perenidade com o governo e o contexto econômico (SCAFF, 2020, p. 233). Tal relevo se acentua com a inegável feição atual dos estados democráticos enquanto Estado fiscal, cujas necessidades são basicamente cobertas por impostos (NABAIS, 2004, p. 190-195), o que fundamenta ainda mais a importância das leis orçamentárias.

Mediante lei o orçamento público é utilizado para o planejamento e controle de gastos dos recursos públicos em torno dos objetivos e fins determinados constitucionalmente, ou seja, com os direitos de assistência à saúde, educação, previdência social, dentre outros. A



necessidade de planejar o gasto público é fundamentada na escassez dos recursos, motivo pelo qual o Estado deve geri-los da forma mais econômica e racional no atendimento do interesse da administração e do corpo coletivo.

Insuficiente reprimir à fraude, investir em infraestrutura ou educação, exercer a supervisão do mercado e proteção do direito de propriedade sem a instituição das leis no escopo de proteger os bens e interesses. Para que o setor privado, por exemplo, possa desenvolver suas atividades com segurança é imprescindível a disposição do aparato estatal custeado com recursos públicos administrados no orçamento para infraestrutura e pessoal (HOLMES e SUSTEIN, 2019, p. 58-59).

Esta gestão dos recursos públicos, nas palavras de Luís Felipe Valerim Pinheiro (2015, p. 33), devido à escassez e a infinidade de necessidades da sociedade que devem ser atendidas pelo Estado, confia ao legislador definir nas leis orçamentárias os preceitos necessários da alocação dos recursos para o administrador efetuar-los em atendimento ao melhor interesse público.

Na denominada Constituição Financeira por Heleno Torres (2014, p. 108) não há Estado Social sem Estado Financeiro eficiente e apto ao atendimento das demandas e finalidades previstas constitucionalmente. Diante das limitações orçamentárias, os recursos são escassos para custar o amplo espaço público estatal de atuação. Isto posto, a decisão política (orçamentária) deverá escolher prioridades e preferências na aplicação do gasto público, sob escrutínio do legislador em conformidade com os critérios da Carta Fundamental. Complementa, noutro destaque, com isto preservar direitos e liberdades, controlar os ingressos financeiros e exercer com economia o gato público (TORRES, H., 2014, p. 340).

O estabelecimento de limites orçamentários sob escolha de prioridades, muito embora tenha como pressuposto fático-econômico a limitação dos recursos, também visa atender os valores da segurança jurídica e previsibilidade ao delimitar como, quanto e quando poderão serem gastos os recursos públicos. É elementar das leis orçamentárias exigirem um plano de atuação econômica e transparente do gestor e o manejo eficiente entre receitas e despesas no cumprimento do seu mister.

No ordenamento jurídico brasileiro são três as espécies legais-orçamentárias que definem as regras para operação do gasto público: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, como prevê o art. 165 da Constituição Federal. Sem prejuízo da ação planejada e programática das normas orçamentárias, o ordenamento também



dispõe de importantes leis como a lei Complementar nº 101/2000, denominada de lei de responsabilidade fiscal, e a lei nº 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais em Direito Financeiro.

O plano plurianual pode ser considerado o principal instrumento de planejamento governamental, com vigência quadrienal, a abranger todas as despesas de capital e os programas de duração continuada, pormenorizando um efetivo planejamento com indicadores e metas precisos em todas as políticas públicas. A lei de diretrizes orçamentárias, com vigência anual, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, especialmente quanto às metas a serem atingidas, as alterações na legislação tributária, controle e avaliação dos custos das políticas públicas, transferências de recursos para entidades privadas e os anexos de metas e riscos fiscais (CORRALO, 2011, p. 197-202).

Dada a importância da atuação de cada tipo normativo, todavia, a lei orçamentária anual também se destaca pela anualidade da produção dos efeitos na Administração Pública, como também pela pormenorização da despesa pública, a observar a necessária sintonia com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. É por essa razão que se fala em sistema orçamentário dada relação de interdependência desses instrumentos.

A peculiaridade do conteúdo das leis orçamentárias destaca-lhe pela missão de delimitar a discricionariedade da Administração ao exercer as decisões acerca do gasto público ante a previsão nos instrumentos legais de planejamento do Estado (PINHEIRO, 2015, p. 96-97). Na lição de Christopoulos (2016, p. 130-134) a lei orçamentária anual é um instrumento veiculador do orçamento público. A receita prevista funciona como autorização para a fixação de despesas em consonância com a previsão legal e a despesa fixada se constitui em condição para realização do gasto público. A lei orçamentária anual realiza a efetividade protetiva dos direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal naquilo que responsável for o Estado, ao possibilitar o funcionamento dos serviços públicos e diversas outras atividades administrativas para garantir e efetivar direitos fundamentais.

Pela sua complexidade, ao lado de ser uma lei, o que remete à sua juridicidade, o orçamento também é um instrumento político, econômico, administrativo e contábil a refletir a vontade política predominante daqueles que foram eleitos para decidir, elaborado com forte influência das análises econômicas e consoante a técnica contábil para servir como instrumento de gestão planejada (GIACOMONI, 1989, p. 61; ROSA JUNIOR, 1992, p. 63-65).

A estimativa e fixação dos montantes respectivos da receita e despesa a serem produzidas dentro de um exercício a isto refere-se a doutrina financeira do direito ao conteúdo



legislativo da norma orçamentária. O art. 165, §5º, da Constituição Federal dispõe que a lei orçamentária conterá o orçamento fiscal da União, fundos, órgãos e entidades da administração pública, incluídas as fundações constituídas e mantidas pelo Poder Público, como também o orçamento de investimentos nas entidades privadas em que a União seja controladora ou detenha maioria do capital social e o orçamento da seguridade social. Adequado a cada realidade, segue-se a mesma logística em nível estadual e municipal.

Dentre as modificações no texto original da Constituição Federal de 1988, sob o fundamento da busca pela eficiência e economicidade da gestão do gasto público ao conferir maior rigor ao programa orçamentário, estão as mudanças operadas com as Emendas Constitucionais nº 100/2019 e nº 102/2019. Houve a inserção do §10 do art. 165 que transmutou o orçamento anual de autorizativo para impositivo, ampliando o debate na comunidade jurídica financeira entre a liberdade do gestor no emprego do gasto e os limites ao exercício da discricionariedade face ao aumento do poder deliberativo e determinante do parlamento sobre o orçamento. Os §11 e §13 do art. 165 buscou estabelecer os limites da impositividade, sem alterar o seu núcleo substancial, como a aplicação exclusiva ao orçamento fiscal, a submissão às metas fiscais e limites de despesas, a não aplicação quando tecnicamente inviável e a sua incidência às despesas primárias discricionárias, sob o crivo da lei de diretrizes orçamentárias.

O orçamento anual era concebido como instrumento onde autorizava-se o dispêndio dos recursos públicos partindo de um pressuposto que o Poder Executivo, incumbido da missão típica da administração, conhece com afinidade maior onde estão as necessidades (prioridades) do gasto.

Segundo Estevão Horvart (2017, p. 998) a iniciativa legislativa do orçamento conferida ao Poder Executivo é explicada pelo controle que este exerce sobre a Administração Pública, melhor conhecedor do funcionamento comparado ao Poder Legislativo. Isto não significa, todavia, que deva ser atribuição apenas do Poder Executivo, removendo a determinante da atuação conjunta dos Poderes. Ao preparar a proposta legislativa, o Poder Executivo faz as escolhas que os recursos públicos devem prestigiar.

Não é possível compreender o orçamento apenas como uma lei revestida de programação impositiva. O caráter determinante, conforme visto, não retira as mitigações para flexibilizar o orçamento pelas vias adequadas, sob pena de engessar o trabalho legislativo na realização da norma, bem como para assegurar a execução orçamentária sob situações imprevisíveis e impossíveis de controlá-las (CONTI, 2019, p. 232).



Ao iniciar o processo legislativo com a apresentação do projeto de lei orçamentário, submete-se ao escrutínio dos representantes do povo (Câmara dos Deputados) e dos entes federados (Senado) a conformidade das escolhas públicas eleitas prioritariamente para posterior execução do gasto público. Apesar de a lei orçamentária ter esse viés programático do planejamento e execução dos recursos públicos, a impositividade ao orçamento ganhou altivez pelo revestimento na forma legal. Não há campo para exercício da faculdade do agente público agir ou não diante dos dispositivos determinantes, salvo as excludentes expressamente previstas no texto constitucional, sob pena violar o princípio da legalidade. O campo da liberdade está na escolha das prioridades da Administração e não sobre a opção de cumprir ou não cumprir as leis orçamentárias (HORVART, 2017, p. 999).

A discussão aprofunda-se ao tratar sobre as emendas parlamentares após deflagrado o processo legislativo para a apreciação da lei orçamentária anual. Com as sequenciais emendas à Constituição da República os Deputados Federais e Senadores operaram considerável mudança no caráter das emendas parlamentares. Até 2015 as emendas, tais quais as próprias dotações orçamentárias, possuíam um caráter autorizativo, ou seja, dependiam da vontade do Poder Executivo para a sua execução. Por óbvio, acabou por se transformar em verdadeiro instrumento de cooptação de votos dos parlamentares, especialmente diante de votações importantes. A autonomia do parlamento também foi um forte argumento em prol da mudança das emendas autorizativas para emendas impositivas.

Desde a Emenda Constitucional nº 86/2015 e as alterações da Emenda à Constituição 126/2022, instituiu-se a impositividade das emendas parlamentares pela inserção dos §9<sup>o</sup> e §10 no art. 166 da Constituição Federal, determinando a obrigatoriedade da execução de 2% da receita corrente líquida para as emendas individuais, das quais a metade deve estar destinada para ações e serviços públicos de saúde. Do percentual de 2% deve-se observar 1,55% para as emendas individuais de deputados federais e 0,45% às emendas dos senadores. A este montante soma-se 1% da receita corrente líquida para as emendas de bancadas dos estados e Distrito Federal, também impositivas.

É esperado um exercício harmônico dos poderes da República no momento da deliberação sobre a proposta orçamentária a fim de assegurar a continuidade ao atendimento dos fins estatais (TORRES, H., 2014, p. 348), pois subsistem restrições ao poder de emenda ao projeto de lei orçamentária quando exige compatibilidade com o plano plurianual, com a lei de

---

1 Por meio da Emenda Constitucional nº 126/2022 a fração imposta pelas emendas parlamentares subiu de 1,2% para 2,0% e estabeleceu os percentuais para Deputados e Senadores.



diretrizes orçamentárias e a pertinência temática com o projeto apreciado (BRANCO e MENDES, 2015, p. 1405). As emendas individuais e de bancada também devem ter viabilidade técnica, sob pena de não execução.

Ademais, permaneceu a possibilidade de as emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária, como disciplina o art. 166, §3º, da Constituição Federal, quando relacionadas à correção de erros, omissões ou distorções dentre os dispositivos do texto proposto. Também configuram hipóteses de limitações ao poder de emendar a vedação de redução das dotações para pessoal e seus encargos, do serviço da dívida e das transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal.

Um ponto sensível para o regime democrático, as emendas ao orçamento em vários países possuem limitações no intuito de tolher ou evitar o arbítrio do legislador. Na Inglaterra desde 1713 se proibem emendas que aumente as despesas. Na França, paralelamente, rejeita as emendas ao orçamento que diminuir o volume de recursos públicos ou crie, aumente despesa (TORRES, R., 2008, p. 439). No Brasil, a Constituição de 1988 definiu muito claramente a possibilidade das emendas parlamentares, em qualquer contexto, desde que indique os recursos com a respectiva anulação de despesa.

O uso constante das modalidades de flexibilização orçamentária para desconfigurar o texto originalmente aprovado, explica Conti (2022, p. 86), utilizando como medida de barganha política entre os Poderes Executivo e Legislativo fez surgir na Emenda Constitucional nº 86/2015 tornando obrigatória a execução orçamentária das emendas individuais e de bancada ao projeto de lei orçamentária, reduzindo a discricionariedade do Poder Executivo no que diz respeito à execução das referidas emendas.

De outra parte, críticas ao exercício do poder de emendas ao projeto de lei orçamentária são robustecidas no fato de o Congresso Nacional, com o objetivo de aumentar os recursos, utilizou a ampliação por meio da anulação e redução de despesas em programas e ações do governo sensíveis de direitos importantes para coletividade como o abono salarial, o seguro-desemprego e os benefícios previdenciários. Isto foi realizado sem base na realidade fática contábil, comprometendo a fidelidade das informações necessárias a consolidação e cumprimento do programa orçamentário (CONTI, 2022, p. 140-141).

Não é cediço a uso desmedido do poder de emendas ao orçamento no Brasil que antes do regime constitucional de 1988 não era permitido aos membros congressuais. Porém, no orçamento de 1991, exemplificativamente, foram apresentadas cerca de 74 mil emendas. No





governo Fernando Henrique Cardoso houve elevada distribuição de recursos para parlamentares através de emendas orçamentárias para aprovação de reformas administrativa e previdenciária. No primeiro governo Lula foram várias práticas antirrepublicanas em torno de emendas parlamentares ao orçamento, sobretudo ao aumento do valor distribuído (TORRES, R., 2008, p. 440-441).

Para o complemento da delicadeza da situação em torno das emendas parlamentares surgiu o denominado “orçamento secreto”, sob a sigla RP 9, com forte impacto nos orçamentos de 2021 e 2022. Tal valor teria agraciado parlamentares com o governo no escopo de continuar a prática antiga de cooptação política. O caráter secreto dos recursos oriundos das emendas de relator se expressam na insuficiência de informações para conhecer o parlamentar responsável pela indicação, burlando as rigorosas regras de transparência fiscal (CONTI, 2022, p. 146-147). Tais práticas do denominado “orçamento secreto”, julgadas inconstitucionais pelo STF em dezembro de 2022 nas Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, 851, 854 e 1014, não fazem mais parte da prática orçamental. Espera-se que não surja outro instrumento similar em substituição.

Todo curso destas ações no exercício de emendas parlamentares ao orçamento tem levantado questionamentos, desde o comprometimento democrático dos membros congressistas com os direitos tutelados constitucionalmente, ao regramento básico e republicano de respeitar a separação dos poderes, principalmente no que diz respeito ao papel exercido (disputado) entre os Poderes Legislativo e Executivo, maiores protagonistas do processo legislativo orçamentário.

É importante refletir sobre a defesa da lisura no manuseio do orçamento público pela expressão da conquista democrática no controle dos poderes estatais em matéria financeira e as escolhas eleitas na Constituição para alcançar os fins comuns ou inerentes a coletividade para preservar e/ou satisfazer direitos (TORRES, H., 2014, p. 342).

O objeto deste trabalho, de certo, é demonstrar pelo modelo de organização de estado federativo a possibilidade de extensão das emendas impositivas ao processo legislativo orçamentário dos Municípios, o que requer importantes reflexões sobre o poder municipal e a Federação brasileira. Em frente.

### **3 O PODER MUNICIPAL E AS EMENDAS IMPOSITIVAS**



Conforme afirmado, o foco da presente pesquisa é a viabilidade das emendas impositivas em nível municipal. Para tanto, é preciso compreender a posição do município na Federação brasileira, como também a natureza jurídica das normas constitucionais orçamentárias no pacto federativo, o que possibilitará as condições necessárias para a resolução do problema posto.

O município integra o pacto federativo brasileiro (COSTA, 1999, p. 73; CORRALO, 2022, p. 164-174; FERREIRA, 1991, p. 306; GODOY, 2008, p. 20; LEWANDOWSKI, 1994, p. 24; MARIOTTI, 1999, p. 85-86; MEIRELLES, 2021, p. 43; MORAES, 2002, p. 273-275; MORBIDELLI, 1999, p. 188; RAMOS, 2000, p. 194; ZIMMERMANN, 1999, p. 343), o que não é nenhuma novidade. Após mais de 30 anos da Constituição de 1988 não resta maiores questionamentos quanto a esta condição única do poder municipal brasileiro no contexto das federações. Isso porque as federações nada mais são do que o desenvolvimento dos princípios do federalismo numa determinada realidade estatal (CROISAT, 1992, p. 15-16; KING, 1982, p. 74-75) o que permite uma diversidade considerável de arranjos federais em vista das singularidades e particularidades de cada Estado. Nenhuma federação é igual.

A evolução da federação brasileira em mais de 130 anos de história conduziu a uma federação por desagregação – oriunda de um Estado unitário, centrípeta – pela elevada concentração de competências e recursos na União (BRAEMAKCKER, 2013), cooperativa – ao lado das competências próprias de cada ente restam competências comuns e concorrentes, a requerer a atuação concertada (RAMOS, 2000, p. 48), simétrica – pelo igual tratamento dado pelas normas constitucionais para todas as pessoas políticas e no Senado (LISIERO, 2017, p. 174-175) e trinária – pela elevação do município à condição de ente integrante do pacto federativo (CORRALO, 2022, p. 164).

O poder municipal sempre esteve presente na vida brasileira, desde o Brasil Colônia, com elevado protagonismo na vida pública, tanto que não é um exagero afirmar que a Câmara de Vereadores é a instituição política mais antiga da história pátria. Até a independência o poder municipal fora regido pelas Ordenações Manoelina, Afonsina e Felipina, do Reino de Portugal. Após a independência inicia o regramento próprio com fulcro nas sete constituições que se seguiram até a Constituição Federal de 1988, a que importa para este estudo.

Com base na repartição de competências operada pela atual ordem constitucional é possível decantar a autonomia municipal. Importa consignar que os municípios desfrutam de competências expressas e próprias, definidas nos Art. 29 e 30 da Constituição Federal, como



também desfrutam das competências comuns do Art. 23, que também abrange a União, Estados e Distrito Federal. A União também possui competência expressas e próprias previstas nos art. 21 e 22 da Constituição, cabendo aos Estados a competência residual – Art. 25. Para a União, Estados e Distrito Federal há o rol das competências concorrentes do art. 24, que, não obstante não mencione as municipalidades, permite a atuação legislativa local suplementar quando existente o interesse local. Naturalmente, em todo o texto constitucional há a adjudicação de competências às pessoas políticas.

Nesses termos, é possível afirmar uma quintupla autonomia municipal: política, auto-organização, legislativa, administrativa e financeira. A autonomia política se assenta na eletividade dos agentes políticos pelos cidadãos locais: prefeito, vice-prefeito e vereadores. A autonomia auto-organizar-se repousa na competência dos municípios para a elaboração da sua constituição local, chamada de Lei Orgânica. A autonomia legislativa empodera as municipalidades para a elaboração do seu sistema normativo local – que possui a Lei Orgânica no ápice do sistema, o que inclui as espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição: emendas à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos-legislativos e resoluções. A autonomia administrativa denota a considerável liberdade dos municípios para dispor sobre a organização e funcionamento da administração local, o que inclui a elaboração e execução das mais diversas políticas públicas. Por fim, a autonomia financeira, que possibilita a instituição, a arrecadação e a aplicação dos tributos da competência local, como também a aplicação das transferências constitucionais da União e dos Estados, nos termos da legislação orçamentária: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual (CORRALO, 2022, p. 197-239)

É neste contexto que exsurge a questão da impositividade às emendas parlamentares em nível federal trazidas pela Emenda Constitucional nº 86/2015, alterada pela Emenda Constitucional nº 126/2022, explicadas no capítulo anterior. Importa salientar que há normas constitucionais de repetição obrigatória e normas constitucionais de imitação: as primeiras se impõem indistintamente a todas as unidades subnacionais, enquanto as segundas podem ser incorporadas na ordem jurídica regional ou local (STRECK, 2013, p. 846-856). Assim, normas constitucionais referentes à relação entre os poderes e aos direitos e garantias fundamentais são naturalmente de repetição obrigatória, sem a possibilidade de se dispor diferentemente pelos Estados e municípios.

As normas constitucionais referentes aos orçamentos previsto nos art. 165 e seguintes da Constituição são consideradas de repetição obrigatória. Não podem, exemplificativamente,



Estados e municípios deixarem de elaborar as três leis orçamentárias previstas no art. 165 da Constituição e seus respectivos conteúdos: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. Também não podem deixar de seguir as vedações previstas no art. 167 da Constituição Federal. Isso porque são normas de organização e controle dos poderes constituídos, razão pela qual devem ser rigorosamente observados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, como fora concluído na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.308/RR.

A questão a ser trabalhada é sobre as emendas impositivas dos §§9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal. De início, distingue-se dos demais dispositivos normativos por se tratar de emendas impositivas à lei orçamentária por parlamentares federais – deputados e senadores, logo, não há que se cogitar em norma de repetição obrigatória nos Estados e Municípios. Poderiam ser consideradas normas de imitação?

Desde já se responde afirmativamente. Quando a ordem constitucional impõe a execução de emendas parlamentares, sem depender da boa ou má vontade do Poder Executivo, traz a *ratio* de uma maior autonomia parlamentar. Isso porque os parlamentares federais até então eram dependentes da liberação de recursos pelos respectivos ministérios, a resultar numa dependência que avançava para o mundo político das votações das matérias governamentais, sobre o qual já se explanou. Se a ordem constitucional avançou no caminho da autonomização parlamentar em nível federal, é plenamente possível que as demais pessoas políticas assim prossigam normativamente.

Em nível municipal, simetricamente, devem os municípios disporem em suas leis orgânicas sobre as emendas impositivas, sem destoar do regramento constitucional. Não é possível criar regras que destoem do que está consignado na ordem constitucional, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal ao julgar inconstitucionais, na ADI nº 6.308/RR, emendas à Constituição Estadual de Roraima com regramento diferenciado daquele existente na Constituição Federal, como percentual a maior e procedimentos de aplicação diferenciados.

Nesse diapasão, importantes limites devem ser considerados pelos municípios ao instituir as emendas impositivas: a) a criação deve ocorrer por emenda à Lei Orgânica, observando-se os estritos termos fixados na Constituição Federal: a.1) limite máximo de 2% da receita corrente líquida do exercício anterior para as emendas impositivas individuais, cuja operacionalização será definida pelo parlamento; a.2) aplicação no mínimo de 1% da receita corrente líquida – correspondente a 50% do total – em ações e serviços de saúde; 1.3) não ter



impedimento de ordem técnica para a sua execução, cujo cronograma, critérios e procedimentos de aferição da viabilidade devem estar expostos na lei de diretrizes orçamentárias.

Por óbvio, pode o município não querer instituir as emendas impositivas em nível local, o que dependerá do parlamento se manter inerte e não imitar o regramento constitucional federal em nível local. O fato de existir ou não o mesmo regramento na Constituição estadual é irrelevante, pois o município é ente integrante do pacto federativo, pessoa política de terceiro nível, sem subserviência ao regramento estadual naquilo que lhe compete.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho científico buscou analisar o alcance das emendas parlamentares impositivas na ordem jurídica brasileira, mais especificamente a sua viabilidade em nível municipal. Trata-se de matéria atinente a cada uma das 5.570 municipalidades existentes em território nacional

Para tanto é preciso compreender a importância do orçamento na administração pública brasileira, seja para o melhor planejamento governamental, seja para um melhor controle da despesa pública. O orçamento se configura como o mais importante instrumento de planejamento da atuação financeira e alocativa do Estado, tanto que sua dimensão jurídica é complementada pelas dimensões financeira, política, contábil e econômica.

A Constituição Federal de 1988 deu a devida importância a este tema ao instituir um sistema orçamentário composto de três instrumentos complementares e interdependentes: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. O plano plurianual, com vigência quadrienal, é o mais relevante para o planejamento de médio prazo, pois além de prever as despesas de capital, também deve estruturar os programas de duração continuada – políticas essenciais do Estado – com indicadores e metas passíveis de controle jurídico e social.

A lei de diretrizes orçamentárias, por sua vez, com o intuito de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, deve definir as metas e prioridades da administração pública, a incluir as alterações na legislação tributária, a avaliação dos custos das políticas públicas, as transferências de recursos para entidades privadas e os anexos de riscos e metas fiscais.

A lei orçamentária anual – LOA, tal qual a lei de diretrizes, possui vigência anual e fixa a despesa pública por unidade orçamentária com base na receita estimada. É na LOA que a despesa pública é definida, consoante as normas do orçamento-programa brasileiro. Até o ano de 2019 as dotações orçamentárias possuíam uma dimensão eminentemente autorizativa, sem



vincular o gestor público, o que restou alterado com a Emenda à Constituição nº 100/2019. Pode-se dizer que o orçamento deixou de ser um instrumento meramente autorizativo para se tornar vinculante ao administrador público, nos termos do §10 do art. 165, uma vez que se passa a ter 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”.

Quanto à lei orçamentária anual, ainda no ano de 2015, com a Emenda à Constituição nº 86/2015 – alterada pelas Emendas Constitucionais nº 100/2019 e 126/2022 –, se instituiu a impositividade das emendas individuais parlamentares e de bancada em nível federal. O motivo era a total dependência do parlamento federal da vontade política do Poder Executivo para executar as emendas dos deputados e senadores, o que fazia com que a liberação dos valores das emendas fosse uma moeda de troca em votações importantes para o governo. Assim, as emendas parlamentares impositivas também vieram com o escopo de autonomizar o parlamento, uma vez que a obrigatoriedade da sua execução retira do governo o poder de influenciar o voto dos parlamentares em troca da liberação dos referidos recursos.

A interdependência das leis que compõe o sistema orçamentário brasileiro reside no fato de a lei orçamentária anual ter o dever de observar as metas e diretrizes da lei de diretrizes orçamentárias e ambas terem que observar o planejamento constante no plano plurianual quanto às despesas de capital e programas de duração continuada.

Assim, as normas orçamentárias são consideradas normas de repetição obrigatória, pois referem-se à relação entre os poderes, o que faz com que os estados, municípios e o Distrito Federal tenham que observar estritamente as regras postas na Constituição Federal. Referente ao cerne da problemática deste artigo, ou seja, a viabilidade das emendas parlamentares impositivas em nível municipal, pelas particularidades de serem dirigidas aos deputados federais e senadores na Constituição Federal, naturalmente tais normais são de imitação, logo, podem ser trazidas para as ordens jurídicas regionais e locais.

A fim de possibilitar a sua adoção em nível municipal é preciso que as emendas impositivas estejam previstas na Lei Orgânica Municipal, nos mesmos termos deontológicos da Constituição Federal, seja quanto ao limite de 2% da receita corrente líquida do ano anterior, seja em termos procedimentais, apenas a não viabilizar a sua execução por razões técnicas, cujos procedimentos devem estar previstos na lei de diretrizes orçamentárias.

As emendas impositivas podem não significar um considerável alcance financeiro em municípios de pequeno porte, a maioria dos municípios brasileiros – mais de 50% das



municipalidades possuem menos de 10.000 habitantes –, pois os 2% da receita corrente líquida em orçamentos pouco vultosos, dividido por 9 vereadores, podem inviabilizar tecnicamente um considerável número de ações ou investimentos a serem definidos, especialmente em despesas de capital. De toda a sorte, nestes casos, a atuação conjunta dos parlamentares pode potencializar o referido alcance e viabilizar um número maior de possibilidades tecnicamente viáveis. Por óbvio, nos municípios de médio e grande porte podem autonomizar consideravelmente a atuação parlamentar.

A título de finalização, as emendas parlamentares impositivas podem ser incorporadas à ordem jurídica local, mais precisamente na Lei Orgânica, o que depende da vontade política local, a depender, enquanto critério de validade, da observância do mesmo regramento constitucional, adaptado à localidade, mais precisamente quanto ao montante máximo e respectivos procedimentos.

## **REFERÊNCIAS**

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**, Vol. II, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**, 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa Brasileira de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 86, 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: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm). Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 100, 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm). Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 102, 26 de setembro de 2019**. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível



em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 126, 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Disponível em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2023.

BREMAEKER, François E. J. de. **Os Municípios Brasileiros**, 2013. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=docum>. Acesso em: 20 abr. 2022.

CHRISTOUPoulos, Basile Georges Campos. **Orçamento Público e Controle de Constitucionalidade**: Argumentação consequencialista nas decisões do STF. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2016.

CONTI, José Maurício. **A Luta pelo Direito Financeiro**. São Paulo: Blucher, 2022.

CONTI, José Maurício. **Levando o Direito Financeiro a Sério: A luta continua**, 3ª ed. São Paulo: Blucher, 2019.

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

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação brasileira**, 3ª ed. Juruá: Curitiba, 2022.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CROISAT, Maurice. **Le Fédéralisme dans les Démocraties Contemporaines**. Paris: Montchrestien, 1992.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1991.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**, 3ª ed. São Paulo, Atlas, 1989.

GODOY, Mayr. **A Câmara Municipal e o seu Regimento Interno**. São Paulo: Liv. E Ed. Universitária de Direito, 2008.

HOLMES, S.; SUSTEIN, C. R. **O Custo dos Direitos**: Por que a liberdade depende dos impostos. Tradução Marcel Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

HORVART, Estevão. Poder Executivo e Orçamento Público. *In*: JÚNIOR, Nelson Nery; LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio. **Crise dos Poderes da República**: judiciário, executivo e legislativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 989-1005.





KING, Preston. **Federalism and Federation**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LIZIERO, Leonam. **Estado Federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**. 2017. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9330>>. Acesso em: 04 abr. 2023.

MARIOTTI, Alexandre. **Teoria do Estado**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2021.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um Novo Pacto Federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Coimbra: Almedina, 2004.

PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. **Políticas Públicas nas Leis Orçamentárias**. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio. **Novo Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual: Ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil**, 1ª reimpressão, 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**, 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Judicial. **Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais nº 850 de 2021**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759569071>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Judicial. **Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais nº 851 de 2021**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6194438>>. Acesso em: 29 mar. 2023.



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Judicial. **Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais nº 854 de 2021**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335458>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Judicial. **Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais nº 1.014 de 2022**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6492811>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Judicial. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.308 de 2020**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761343087>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: O orçamento na Constituição**, Vol. V, 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.