



**CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS  
 IMPOSITIVAS: O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL**

**CONSTITUTION OF 1988 AND THE NORMATIVE FORCE OF IMPOSING BUDGETARY NORMS:  
 THE BRAZILIAN PUBLIC BUDGET AND ITS DUAL REALITY**

**CONSTITUCIÓN DE 1988 Y LA VIGENCIA NORMATIVA DE LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS  
 IMPOSITIVAS: EL PRESUPUESTO PÚBLICO BRASILEÑO Y SU DOBLE REALIDAD**

Pedro Bruno Santos Silva<sup>1</sup>, Carlos Francisco do Nascimento<sup>2</sup>

e4104235

<https://doi.org/10.47820/recima21.v4i10.4235>

PUBLICADO: 10/2023

**RESUMO**

Este artigo tem como propósito analisar o fenômeno da força normativa da Constituição Federal de 1988 no contexto das chamadas normas pré-orçamentárias e, por conseguinte, avaliar seus impactos na nova abordagem dual assumida pelo Orçamento Público brasileiro. A Constituição de 1988 assumiu de forma inequívoca seu compromisso com o Estado Democrático de Direito, e, por extensão, com a proteção e promoção dos Direitos Fundamentais. Dessa maneira, a Constituição irradia sua normatividade por todo o Ordenamento Jurídico brasileiro, inclusive nas normas relacionadas à atividade financeira do Estado. Logo, o Orçamento Público desempenha um papel crucial na busca pela efetivação dos direitos estabelecidos na Lei Fundamental. De acordo com a doutrina predominante, o Orçamento Público brasileiro é tradicionalmente tido como de caráter autorizativo, o que significa que não vincula o Poder Executivo à execução dos gastos nele previstos. No entanto, as mudanças introduzidas pelas Emendas Constitucionais n.º 86/15 e n.º 100/19 estabeleceram o dever de executar as previsões orçamentárias. Para a elaboração deste artigo, adotou-se o método dedutivo, partindo da análise de diplomas legais e teorias pertinentes à temática. Como resultado, observa-se que o Orçamento Público brasileiro apresenta uma realidade dual: coexistem as normas orçamentárias, que possuem natureza autorizativa, e as normas pré-orçamentárias, que têm caráter impositivo, pois estão previstas em diplomas legais com maior força normativa, o que as torna vinculantes em sua observância.

**PALAVRAS-CHAVE:** Constituição. Força Normativa. Direitos Fundamentais. Orçamento Público Brasileiro. Normas Orçamentárias Impositivas.

**ABSTRACT**

*This article aims to analyze the phenomenon of the normative force of the 1988 Federal Constitution in the context of the so-called pre-budgetary norms and, consequently, assess their impact on the new dual approach assumed by the Brazilian Public Budget. The 1988 Constitution unequivocally embraced its commitment to the Democratic State Ruled by Law and, by extension, the protection and promotion of Fundamental Rights. In this way, the Constitution radiates its normativity throughout the Brazilian Legal System, including in the rules related to the State's financial activities. Thus, the Public Budget plays a crucial role in the pursuit of the rights established in the Fundamental Law. According to prevailing doctrine, the Brazilian Public Budget is traditionally considered authorizing in nature, meaning it does not bind the Executive branch to carry out the expenditures it outlines. However, the changes introduced by Constitutional Amendments N.º. 86/15 and N.º. 100/19 established the duty to execute budgetary forecasts. For the elaboration of this article, a deductive method was adopted, starting with the analysis of legal instruments and theories relevant to the subject. As a result, it can be observed that the Brazilian Public Budget presents a dual reality: budgetary norms coexist, which have an authorizing nature, and pre-budgetary norms, which have an impositive character, as they are stipulated in legal instruments with greater normative, making them binding in their observance.*

**KEYWORDS:** Constitution. Normative Force. Fundamental Rights. Brazilian Public Budget. Imposing Budgetary Rules.

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

<sup>2</sup> Professor do 3º Grau (Departamento de Direito / Centro de Ensino Superior do Seridó) da UFRN.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

### RESUMEN

*Este artículo tiene como propósito analizar el fenómeno de la fuerza normativa de la Constitución Federal de 1988 en el contexto de las llamadas normas prepresupuestarias y, en consecuencia, evaluar sus impactos en el nuevo enfoque dual asumido por el Presupuesto Público brasileño. La Constitución de 1988 asumió de manera inequívoca su compromiso con el Estado Democrático de Derecho y, por extensión, con la protección y promoción de los Derechos Fundamentales. De esta manera, la Constitución irradia su normatividad en todo el Ordenamiento Jurídico brasileño, incluso en las normas relacionadas con la actividad financiera del Estado. Por lo tanto, el Presupuesto Público desempeña un papel crucial en la búsqueda de la efectividad de los derechos establecidos en la Ley Fundamental. Según la doctrina predominante, el Presupuesto Público brasileño se considera tradicionalmente de carácter autorizativo, lo que significa que no vincula al Poder Ejecutivo a la ejecución de los gastos que en él se establecen. Sin embargo, los cambios introducidos por las Enmiendas Constitucionales n.º 86/15 y n.º 100/19 establecieron la obligación de ejecutar las previsiones presupuestarias. Para la elaboración de este artículo, se adoptó el método deductivo, partiendo del análisis de instrumentos legales y teorías pertinentes al tema. Como resultado, se observa que el Presupuesto Público brasileño presenta una realidad dual: coexisten las normas presupuestarias, que tienen naturaleza autorizativa, y las normas prepresupuestarias, que tienen un carácter impositivo, ya que están estipuladas en instrumentos legales con una mayor fuerza normativa, lo que las hace vinculantes en su observancia.*

**PALABRAS CLAVE:** *Constitución. Fuerza Normativa. Derechos Fundamentales. Presupuesto Público Brasileño. Imponer Normas Presupuestarias.*

### INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o fenômeno da força normativa da Constituição Federal de 1988 no contexto das chamadas normas pré-orçamentárias e seus impactos na nova abordagem dual assumida pelo Orçamento Público brasileiro. Para tanto, busca suporte no Direito Constitucional com foco específico nos Direitos Fundamentais presentes na Constituição Federal de 1988 e no estudo de suas relações com o Direito Constitucional Orçamentário. De maneira geral, seu objetivo é explorar a tese da força normativa das normas constitucionais, examinando sua influência no ordenamento jurídico brasileiro a partir das alterações advindas das Emendas Constitucionais n.º 86/15 e n.º 100/19, alterando de maneira significativa as concepções acerca das características do Orçamento Público. Ademais, busca-se analisar os compromissos assumidos pela Constituição de 1988 em relação aos Direitos Fundamentais e como isso afeta diretamente sua relação com o Orçamento Público. Este último é um instrumento crucial na concretização das aspirações constitucionais, sofrendo modificações significativas que destacam a relevância das normas pré-orçamentárias e a sua força normativa vinculante na transformação da perspectiva do Orçamento Público, revelando neste instrumento novos contornos de natureza impositiva.

A pesquisa em questão se justifica devido à significativa importância atribuída ao Orçamento Público, especialmente em relação à sua relevância na efetivação dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Este instrumento, inegavelmente, alimenta as aspirações sociais e tornou-se objeto de contendas políticas e, nesse aspecto, passou por modificações introduzidas pelas supracitadas emendas constitucionais. Assim, o presente trabalho relaciona a sua problemática para a nova realidade dual do Orçamento Público, dotado de



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

características autorizativas e impositivas. Nessa perspectiva, questiona-se sobre o fenômeno da força normativa das normas constitucionais e sua relação com as normas pré-orçamentárias.

Em sua primeira parte, o trabalho almeja oferecer uma breve apresentação acerca do impacto da tese da força normativa das normas constitucionais no contexto do direito constitucional brasileiro. Nesse aspecto, o estudo utiliza como fundamento teórico uma análise do conflito de ideias entre Ferdinand Lassalle e Konrad Hesse em relação ao fenômeno das Constituições. Dessa forma, busca-se estabelecer uma conexão entre a perspectiva adotada pela Constituição de 1988, a qual foi influenciada pelas relações sociais e históricas que moldaram sua criação, mas que também exibe a pretensão de conferir eficácia a suas normas, exercendo influência sobre o ordenamento jurídico através de sua força normativa.

No segundo momento, busca-se enfatizar e analisar a aspiração da Constituição de 1988 em relação às suas disposições relacionadas aos Direitos Fundamentais. Com isso, partimos de uma adequada definição dos conceitos de Direitos Fundamentais e Garantias Fundamentais, assim como suas distinções. É relevante destacar a escolha feita pelo constituinte, que, considerando o rompimento com o regime ditatorial anteriormente vigente, optou por moldar o Estado Democrático de Direito brasileiro com base na influência normativa das normas atinentes aos direitos e garantias fundamentais dentro do ordenamento jurídico nacional.

Na terceira seção deste artigo, objetiva-se explorar a relação entre as aspirações constitucionais do Estado Democrático de Direito, que envolvem o desenvolvimento das potencialidades humanas e a promoção do bem comum através da satisfação das necessidades públicas. Essa relação está intrinsecamente ligada à atuação crucial do Estado na atividade financeira, com destaque para a importância fundamental do Orçamento Público na concretização das aspirações estabelecidas pela Constituição. Nesse contexto, busca-se a conceituação do orçamento público, bem como as abordagens doutrinárias acerca de sua natureza jurídica. Ressalta-se a transformação ocorrida em sua natureza jurídica, passando de instrumento meramente autorizativo para uma realidade dual, com obrigações resultantes das alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n.º 86/15 e n.º 100/19, conferindo-lhe um caráter mais impositivo na execução das previsões orçamentárias. Nesse sentido, enfatiza-se a conexão entre as normas pré-orçamentárias, dotadas de força normativa, e a expressão da vontade constitucional de concretizar os direitos fundamentais.

### **A TESE DA NORMATIVIDADE E SEUS REFLEXOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Ao tratarmos do Direito e, por natural extensão, do Constitucionalismo, seguramente mencionaremos o período histórico que compreende a Segunda Guerra Mundial como ponto fulcral de virada no pensamento jurídico mundial. O crescimento do totalitarismo e da barbárie nazista levou o mundo a rever as leis máximas e postulados até então tidos como basilares na sustentação do Ordenamento Jurídico no período Pós-Segunda Guerra.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

Esse marco histórico<sup>1</sup>, observado na perspectiva do então novo Direito Constitucional na Europa Continental, traz consigo um novo vislumbre ao Constitucionalismo. Segundo Barroso:

A reconstitucionalização da Europa, imediatamente após a 2ª Grande Guerra e ao longo da segunda metade do século XX, redefiniu o lugar da Constituição e a influência do direito constitucional sobre as instituições contemporâneas. A aproximação das idéias de constitucionalismo e de democracia produziu uma nova forma de organização política, que atende por nomes diversos: Estado democrático de direito, Estado constitucional de direito, Estado constitucional democrático.<sup>2</sup>

A partir dessa perspectiva, levando-se em consideração as mudanças ocorridas ao longo do século XX, o processo de normatização constitucional passa por alterações profundas. A norma constitucional é vista por outra óptica, em *status* de norma jurídica. Até então, o modelo que vigorava na Europa dava à Constituição uma visão estritamente política.

Baseando-se nos ideais de Lassalle, a Constituição de um país é a expressão das relações de poder nele dominantes: o poder militar, o poder social, o poder econômico e o poder intelectual. São estes os “fatores reais de poder” que atuam no seio de cada sociedade, sendo a força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são<sup>3</sup>. Destarte, em síntese, para Lassalle está em essência a Constituição de um país: a soma dos “fatores reais do poder” que regem uma nação<sup>4</sup>. Uma Constituição só teria efetividade se estivesse em consonância com os interesses da classe dominante, ou seja, quem detinha os “fatores reais de poder”. A respeito disso, Bruno Zilberman Vainer analisa que:

Para Lassalle, os assuntos constitucionais possuem mais a ver com os assuntos diretamente ligados ao poder do que a assuntos jurídicos propriamente ditos. Assim, sua análise trata da Constituição como sendo, mais do que uma relação jurídica, uma relação de poder, podendo-se afirmar que um texto que não se refira a tais relações é um texto natimorto, que já nasce sem eficácia, nem durabilidade.<sup>5</sup>

Nesse panorama, podemos observar o *locus* normativo dado à Constituição na Europa do período das Pré-Guerras Mundiais. Lassalle traz consigo uma abordagem do fenômeno das Constituições sob um prisma sociológico, sendo estas concebidas não propriamente como uma norma jurídica, mas como fato social. Assim, os “fatores reais de poder” compunham a constituição real e efetiva, regendo a sociedade. A outra constituição escrita (Constituição jurídica), por não corresponder aos fatores reais e efetivos do poder, não passa de uma simples “folha de papel” (*ein Stück Papier*)<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Na classificação feita por Barroso, o Constitucionalismo do pós-guerra é evidenciado como marco histórico do novo Direito Constitucional na Europa Continental. BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 240, p. 03, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618>. Acesso em: 12 mar. 2022.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p.03.

<sup>3</sup> LASSALLE, Ferdinand, A essência da Constituição. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 10 e 11).

<sup>4</sup> LASSALLE, *op.cit.*, p.17.

<sup>5</sup> VAINER, Bruno Zilberman. A força normativa da constituição como garantidora da segurança jurídica: uma análise das obras de Konrad Hesse e de Ferdinand Lassalle. Revista Brasileira de Direito Constitucional, nº 10, p. 91 - 100, 2007.

<sup>6</sup> LASSALLE, *op.cit.*, p.23.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

Dessarte, como apontado no início desse capítulo, o período do Pós-Segunda Guerra é marcado por mudanças profundas no processo de normatização da Constituição. Pode-se destacar como marco teórico na subversão do conhecimento convencional relativo à aplicação do direito constitucional a tese proposta por Konrad Hesse, em sua atemporal obra “A Força Normativa da Constituição” (Barroso, 2005). Nela, o jurista alemão confronta as reflexões propostas por Lassalle, que atribuía que em um eventual confronto entre os fatores reais de poder e a constituição, esta última pereceria em favor da primeira. Hesse aponta que, nessa perspectiva, caso adote essa tese, a Ciência da Constituição seria descaracterizada como ciência normativa, passando a admitir a Constituição real como decisiva. Outrossim, seria imperceptível as diferenças entre a Ciência da Constituição para a Ciência Política ou Sociologia. Nesse sentido:

Essa negação do direito constitucional importa na negação do seu valor enquanto ciência jurídica. Como toda ciência jurídica, o Direito Constitucional é ciência normativa; Diferencia-se, assim, da Sociologia e da Ciência Política enquanto ciências da realidade. Se as normas constitucionais nada mais expressam do que as relações fáticas altamente mutáveis, não há como deixar de reconhecer que a ciência da Constituição jurídica constitui uma ciência jurídica na ausência do direito, não lhe restando outra função se não a de constatar e comentar os fatos criados pela Realpolitik. Assim, o Direito Constitucional não estaria a serviço de uma ordem estatal justa, cumprindo-lhe tão-somente a miserável função — indigna de qualquer ciência — de justificar as relações de poder dominantes.<sup>7</sup>

Konrad Hesse traz consigo uma nova perspectiva, analisando a constituição sobre uma óptica multifacetada, sendo esta produto das interações entre poder/sociedade (ser) e Direito/força normativa (dever ser). Hesse não nega a presença das condicionantes de caráter político nas Constituições, inclusive ressalta a existência de um condicionamento recíproco entre a Constituição jurídica e a realidade político-social. Em síntese, somente será apreciado o significado da ordenação jurídica na realidade e em face dela se ambas forem consideradas em seu inseparável contexto, e no seu condicionamento recíproco<sup>8</sup>.

Para aquele que contempla apenas a ordenação jurídica, a norma “está em vigor” ou “está derogada”; Não há outra possibilidade. Por outro lado, quem considera, exclusivamente, a realidade política social ou não consegue perceber o problema na sua totalidade, ou será levado a ignorar, simplesmente, o significado da ordenação jurídica.<sup>9</sup>

Com isso, o autor supracitado aponta para uma relação bilateral entre Constituição jurídica e as condições naturais fáticas impostas pela realidade econômico-social e política. Apenas levando-se em consideração essa relação de interdependência entre os fatores citados é que pode realizar-se a pretensão de eficácia da norma jurídica. A norma constitucional não tem existência apartada da realidade. Sua essência está na vigência, que se concretiza na realidade da situação que ela regula. Portanto, sua aspiração de eficácia não pode ser contrária às condições históricas em que se realiza.

<sup>7</sup> HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p.11.

<sup>8</sup> Ibid., p.13.

<sup>9</sup> Ibid., p.13.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

Hesse também faz menção a fatores subjetivos, sendo estes relacionados ao substrato espiritual presente no respectivo povo: “[...] as concepções sociais concretas e o baldrame axiológico que influenciam decisivamente a conformação, o entendimento e a autoridade das proposições normativas” (Hesse, 1991, p. 15).

Dessa forma, Hesse direciona uma interpretação conciliatória entre as condicionantes impostas pela realidade e a normatividade da Constituição, entre o ser e o dever ser, todavia, não devendo confundi-las ou separá-las. Assim, ao mesclar ambos os institutos, reconhece o fator realidade no âmbito da Constituição, entretanto, sem prender-se às amarras que condicionam a normatividade do texto constitucional mais a força que ao Direito. Hesse estabelece que a aquisição da força normativa caminha paralelamente à medida em que a pretensão de eficácia que a Constituição adquire no mundo da realidade se realiza.

A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social. Determinada pela realidade social e, ao mesmo tempo, determinante em relação a ela, não se pode definir como fundamental nem a pura normatividade, nem a simples eficácia das condições sociopolíticas e econômicas.<sup>10</sup>

Outrossim, para uma Constituição ter força normativa, inevitavelmente necessita conter uma pretensão de eficácia. Com isso, uma Constituição jurídica não deve abstrair-se da realidade na qual ela está inserida, dispensando a força que decorre da natureza das coisas \_ aspectos das leis políticas, culturais, socioeconômicas, projetando os alicerces de um Estado apenas em uma perspectiva metafísica, sob o peso de carecer do imprescindível germe de sua força vital e permanecer “eternamente estéril”. Assim, a norma constitucional só terá efetividade se buscar pavimentar o seu futuro com base na natureza singular de seu presente, convertendo-se assim na ordem geral objetiva do complexo de relações da vida. Dessa forma, faz-se então força ativa presente na consciência geral, não apenas como vontade de poder, mas como vontade de constituição (Hesse, 1991).

Acerca da tese de Hesse, é válido salientar que apesar do desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial na matéria, não se eliminou as tensões inevitáveis formadas entre as pretensões de normatividade e as circunstâncias da realidade fática<sup>11</sup>. A respeito disso, pode-se citar a experiência constitucional brasileira com a Carta de 1967, sendo esta uma Constituição baseada em fatores de poder, outorgada pelo Governo da Ditadura Militar e, conseqüentemente, banhada em natureza autoritária. Na Constituição de 1967 temos um tolhimento da autonomia individual, permitindo até a suspensão de direitos e garantias constitucionais. Em sentido oposto, a referida Carta reforça os poderes do governo, especialmente na figura do Presidente da República. Em síntese, a aludida Constituição alicerça-se em um fator de poder momentâneo (Regime Militar), não em uma vontade

<sup>10</sup> Ibid., p.15.

<sup>11</sup> BARROSO, L. R., op.cit., p.07.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

popular. Nesse aspecto, evidencia-se que o processo de modificação Constitucionalismo não é linear nem uniforme, ao contrário, baseia-se nas experiências constitucionais de cada nação, sendo esta premissa indispensável ao analisar-se o Direito Constitucional, fazendo-se então arriscado e contraproducente generalizar os fenômenos constitucionais. Outrossim, cada nação traz consigo suas singularidades nas experiências constitucionais.

Voltando-se outra vez a realidade brasileira, Barroso ensina que o debate acerca da força normativa da Constituição só chegou, de maneira consistente, ao longo da década de 80, enfrentando não apenas as adversidades inerentes à concretização de qualquer ordem jurídica, mas também as cicatrizes deixadas pelas experiências autoritárias de outrora e, aglutinado a isso, às “insinseridades” constitucionais, dotadas de ineficácia e inaplicabilidade, resultantes de promessas vagas e exortações ao legislador infraconstitucional. Destarte, tal posição retrógrada é rompida através da Constituição de 1988, da Doutrina e das jurisprudências resultantes de sua promulgação<sup>12</sup>. Ainda a respeito do panorama brasileiro, ressalta Barroso:

Sob a Constituição de 1988, o direito constitucional no Brasil passou da desimportância ao apogeu em menos de uma geração. Uma Constituição não é só técnica. Tem de haver, por trás dela, a capacidade de simbolizar conquistas e de mobilizar o imaginário das pessoas para novos avanços. O surgimento de um sentimento constitucional no País é algo que merece ser celebrado.<sup>13</sup>

Como pode-se observar, as transformações advindas da Constituição de 1988 não trazem em seu bojo apenas fatores de poder, mas também se baseiam na vontade popular. Sua estrutura é fruto de seu tempo, edificada através de um regime democrático, rompendo com anos de autoritarismo e solidificando suas normas constitucionais fundamentais, trazendo consigo um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, como também um amplo controle de constitucionalidade, objetivando assim não apenas reger a vida do Estado, mas também dar eficácia a pretensão de sua norma jurídica.

### A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUA PRETENSÃO DE EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Ao adentrar neste capítulo, faz-se mister situar no presente artigo as definições dadas pela boa doutrina a respeito da diferença entre direitos e garantias fundamentais. Cabe aqui frisarmos que atribuir um piso comum na conceituação de tais temas faz-se tarefa complexa, em razão das peculiaridades inerentes a cada ordem constitucional. Com isso, uma conceituação de natureza genérica e universal somente faz-se viável em medida que se mantém aberta a constantes adaptações à luz do direito constitucional positivo (Sarlet, 2017). Ao falarmos dos aspectos teóricos dos direitos fundamentais, certamente mencionaremos a adesão da Constituição de 1988 à tradição consolidada pelo direito constitucional ocidental, principalmente na figura da Lei Fundamental de *Bonn* de 1949, acompanhada da subsequente evolução advindas de sua jurisprudência constitucional e da doutrina, como afirma Sarlet (2017, p. 17). Nesse sentido, ressalta o aludido doutrinador:

<sup>12</sup> Ibid., p.08.

<sup>13</sup> Ibid., p.04.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

[...] a concepção de direitos fundamentais passou a reunir tanto a sua condição de direitos constitucionalmente reconhecidos, quanto um conjunto de garantias (materiais e/ou processuais) que lhes asseguram um regime jurídico próprio e qualificado, no sentido de diferenciado e mais reforçado do que o regime comum às demais normas constitucionais.<sup>14</sup>

Acerca de tal ponto, podemos observar que a condição de direito fundamental é um misto de dois elementos, um de natureza material e outro de matiz formal. A respeito disso, podemos nos apoiar na conceituação formulada por Robert Alexy (*apud* Sarlet, 2017, p. 23) — sem, entretanto, desconsiderar as peculiaridades inerentes ao direito constitucional positivo pátrio. Com isso, Sarlet aponta:

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo (na ótica do Constituinte), foram, por seu conteúdo e importância, integradas — de modo expresse ou implícito, bem como por força da abertura material do catálogo constitucional (art. 5º, § 2º, CF) — à Constituição formal e/ou material, além de subtraídas à plena disposição dos poderes constituídos, porquanto dotadas de um regime jurídico qualificado e reforçado.<sup>15</sup>

Outrossim, com destaque nas lições do professor George Marmelstein (2014, p. 17-19), podemos conceituar os direitos fundamentais como norma jurídica, na qual versam aspectos atinentes à dignidade da pessoa humana ou limitação de poder, consagradas dentro de um plano constitucional de um determinado Estado Democrático de Direito, dessa maneira, gozando de especial proteção, possuindo assim supremacia formal e material, amparando e legitimando todo o ordenamento jurídico<sup>16</sup>.

No que tange ao aspecto conceitual das garantias fundamentais, nos direcionamos para a hábil lição de Paulo Bonavides (2004, p. 529), que destaca a experiência histórica da conceituação das garantias fundamentais por uma ótica individualista, herança dos juristas liberais e suas preocupações perante a necessidade de afirmar e assegurar a liberdade perante ao Estado. A respeito dessa relação umbilical, o insigne jurista destaca a característica assecuratória das garantias constitucionais, balizadoras do poder Estatal, impedindo eventuais desvios. Nesse sentido, segundo Bonavides:

Sem as garantias constitucionais os direitos contidos e declarações formais cairiam no vazio das esferas abstratas, ou perderiam o fio institucional de contato com a realidade concreta, aquela que deverá propiciar em termos de eficácia a fruição completa das liberdades humanas.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Conceito de direitos e garantias fundamentais. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/67/edicao-1/conceito-de-direitos-e-garantias-fundamentais>

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.23.

<sup>16</sup> MARMELESTEIN, George. Curso de Direitos Fundamentais. São Paulo: Atlas, 2014.

<sup>17</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional, 15ª ed. São Paulo : Malheiros Editores, 2004, p. 532.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

Dessa lição, extraímos a valoração das garantias fundamentais, visto que por intermédio delas é que se faz real e efetivo o conteúdo dos direitos ou das declarações de direitos. Nesse liame, o supracitado jurista destaca a superioridade hierárquica da garantia constitucional perante as demais garantias legais ou ordinárias, dada a supremacia nela contida. Outrossim, perante ela se curva tanto o legislador comum, como os titulares de qualquer dos Poderes, em razão da obrigatoriedade do respeito, bem como o acatamento dos direitos encontrados à égide da norma suprema.

Nesse aspecto, podemos compreender que as garantias fundamentais existem sempre em face de um direito que demanda proteção, bem como do perigo que deve afastar. Elas possuem valor instrumental, derivando-se dos direitos, funcionando como modos do Estado e instituições sociais se organizarem e agirem.

Voltando-se à realidade da Constituição Federal de 1988, Luis Roberto Barroso (2008, p. 13) enfatiza a ela como símbolo maior de uma história de sucesso. Fruto do processo de redemocratização que o país atravessou durante a década de 80, desprendendo-se de um Estado autoritário, violento e intolerante, pavimentando-se um caminho em direção a um Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, ao vislumbrarmos o seu preâmbulo<sup>18</sup>, podemos observar tanto as informações consideradas relevantes a origem da Constituição, quanto os valores que norteiam a feitura de seu texto (Mendes; Branco, 2019). Acerca desse ponto, ressaltam os aludidos doutrinadores:

A relevância da proclamação dos direitos fundamentais entre nós pode ser sentida pela leitura do Preâmbulo da atual Constituição. Ali se proclama que a Assembleia Constituinte teve como inspiração básica dos seus trabalhos o propósito de “instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança”. Esse objetivo há de erigir-se como o pilar ético-jurídico-político da própria compreensão da Constituição.<sup>19</sup>

Ao enfatizar a instituição de um Estado Democrático de Direito no preâmbulo, quis o Constituinte situar o compromisso de sua promoção, aliado a inovações relevantes no âmbito dos direitos fundamentais. A respeito disso, Ingo Wolfgang Sarlet ressalta:

De certo modo, é possível afirmar-se que, pela primeira vez na história do constitucionalismo pátrio, a matéria foi tratada com a merecida relevância. Além disso, inédita a outorga aos direitos fundamentais, pelo direito constitucional positivo vigente, do status jurídico que lhes é devido e que não obteve o merecido reconhecimento ao longo da evolução constitucional.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Com referência, observa-se o preâmbulo da Constituição Federal: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil”;

<sup>19</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

<sup>20</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2012. p.63.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

Assim, evidencia-se a vinculação umbilical da relação entre a formatação do catálogo dos direitos fundamentais e a influência histórica do processo de rompimento com o autoritarismo que vigorava outrora, influenciado pelo espírito da redemocratização, circunstanciando assim seu amplo processo de discussão acerca da aludida matéria<sup>21</sup>.

Outrossim, a Constituição Federal de 1988 reserva o seu Título II para tratar dos “Direitos e Garantias Fundamentais”, sendo este o lugar por excelência — mas não o único — onde podem ser identificados os direitos e garantias fundamentais no ordenamento constitucional pátrio.

O professor Sarlet (2012) aponta três das principais características que são consensualmente atribuídas à Constituição de 1988 e, por natural extensão, ao título dos direitos fundamentais, sendo estas: O caráter analítico, em razão de seu grande número de dispositivos legais; o pluralismo, consequência do caráter marcadamente compromissário assumido pelo Constituinte, que optou por acolher e conciliar no texto constitucional uma gama de posições e reivindicações envolvidas no processo Constituinte; e seu cunho programático e vigente, em razão das diversas e importantes reformas ocorridas, resultantes de um grande número de disposições constitucionais dependentes de regulamentação legislativa, impondo diretrizes e fins a serem perseguidos, estabelecendo programas a serem assegurados e implementados pelos poderes públicos.

Acerca do caráter analítico tomado pelo Constituinte, podemos destacar uma especial desconfiança para com o legislador infraconstitucional (Romita, 1988, p. 72, *apud* Sarlet, 2012, p. 65), em razão da intenção de salvaguardar uma série de reivindicações e conquistas de eventuais erosões e supressões por parte dos Poderes constituídos. Sobre isso, ressalta Sarlet:

De qualquer modo, ficou consagrado o status jurídico diferenciado e reforçado dos direitos fundamentais na Constituição vigente. Esta maior proteção outorgada aos direitos fundamentais manifesta-se, ainda, mediante a inclusão destes no rol das “cláusulas pétreas”; (ou “garantias de eternidade”) do art. 60, § 4º, da CF, impedindo a supressão e erosão dos preceitos relativos aos direitos fundamentais pela ação do poder Constituinte derivado.<sup>22</sup>

Dessa maneira, faz-se entender o caminho tomado pelo Constituinte, direcionando suas forças à ruptura para com o regime anteriormente vigente, bem como a pavimentação da nova ordem constitucional, gravitando ao redor de um núcleo composto pelo Estado Democrático de Direito e de amplos Direitos e Garantias fundamentais, sendo estes verdadeiros pilares basilares da Dignidade da pessoa humana, firmados em uma estrutura limitadora de poder e direcionando os caminhos do ordenamento jurídico pátrio na busca da realização do bem comum.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.63.

<sup>22</sup> SARLET, I. W., *op.cit.*, p.67.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

### NORMAS PRÉ-ORÇAMENTÁRIAS E SUA RELAÇÃO COM A REALIDADE DUAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Conforme pode ser observado, a Constituição Federal de 1988 assume um compromisso inequívoco com os direitos fundamentais e a democracia. Esse comprometimento naturalmente se estende ao âmbito das políticas sociais e econômicas, revelando, assim, a principal finalidade do Estado: promover o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas e a realização do bem comum. Nesse contexto, o Estado não visa exclusivamente atender e proteger as necessidades individuais, mas sim satisfazer as demandas públicas.

Ademais, ressalta-se a incontestável importância da atividade financeira do Estado na busca pela satisfação das necessidades públicas. Isso se deve ao fato de que tais necessidades devem ser atendidas pelo Poder Público, por meio da oferta dos chamados serviços públicos essenciais. Nesse sentido, conforme destacado por Harrison Leite, podemos observar o seguinte:

Quando o Estado atua na busca dos seus objetivos fundamentais, expressos no art. 3º da Constituição Federal, ele nada mais faz do que atender as necessidades públicas através do exercício de uma atividade que lhe é substantiva e essencial.<sup>23</sup>

Dessa maneira, percebe-se que a atividade financeira do Estado está intrinsecamente relacionada à consecução de sua própria finalidade, desempenhando um papel fundamental como instrumento para o bem comum. Nesse contexto, é por meio dessa atuação estatal que se adquirem recursos financeiros, bem como se administram e aplicam esses recursos, fortalecendo o Estado com os meios necessários para sua atuação em prol da sociedade.

Assim, visando alcançar a concretização dos compromissos assumidos, inevitavelmente nos deparamos com a questão dos gastos públicos, os quais devem ser cuidadosamente examinados e administrados por meio do orçamento público, evidenciando assim sua significativa relevância na busca pela efetivação dessas disposições. Nesse contexto, não é exagero afirmar que o orçamento é o início e o fim de toda ação estatal.

Outrossim, tomando como base a definição de Orçamento Público, destaca o ilustre Harrison Leite:

O orçamento público como uma lei que autoriza os gastos que o Governo pode realizar durante um período determinado de tempo, discriminando detalhadamente as obrigações que deva concretizar, com a previsão concomitante dos ingressos necessários para cobri-las.<sup>24</sup>

Ademais, nossa Constituição de 1988 deu ênfase a dois aspectos fundamentais do orçamento público, sendo estes o político e o econômico. Em síntese, o primeiro reflete o orçamento como instrumento central da intervenção estatal, de maneira a direcionar a utilização do aparato estatal para a resolução de eventuais problemas em proveito de determinadas regiões ou grupos. Já o último

<sup>23</sup> LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2020. p.43.

<sup>24</sup> Ibid., p.100.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

aspecto relaciona-se com a função do orçamento de compatibilizar as demandas da coletividade, racionalizando o dispêndio dos recursos estatais, com a finalidade de sua otimização. Assim, tal perspectiva aponta que o orçamento público não deve ser compreendido como um fim em si mesmo.

Porém, no âmbito do presente trabalho, é mister dedicarmos uma atenção especial no tocante ao aspecto jurídico, tendo em vista o estudo da sua natureza jurídica, bem como a análise da observância das normas constitucionais e infraconstitucionais atinentes à sua elaboração.

Outrossim, revela-se pertinente o estudo da natureza jurídica do Orçamento frente ao contexto social da atualidade, considerando, nesse aspecto, a discussão acerca da força vinculante das normas orçamentárias. Ademais, de acordo com a doutrina pátria majoritária, entende-se pela tese de que o orçamento é lei meramente formal, prevendo apenas as receitas públicas e autorizando os gastos. Nesse sentido, por propriamente não criar gastos, mas apenas disciplinar a autorização, compreende-se que o orçamento como meramente autorizativo e não impositivo.

Logo, por tal tese, em nosso país o orçamento não obriga impositivamente a realização dos gastos previstos nele, não vinculando, dessa maneira, o Executivo ao cumprimento do que nele foi veiculado. Isto porque, ao ser feita a análise do poder discricionário da Administração Pública, verifica-se que, ao administrador público, é permitido realizar escolhas durante seu período de gestão, optando-se assim pela realização ou não de determinados gastos.

Nesse aspecto, o orçamento formalmente é lei, mas não possui o conteúdo de lei, uma vez que não cria direitos subjetivos e nem normas abstratas e genéricas. Assim, sobre a característica autorizativa do orçamento, Gasparini ensina que:

Nesse contexto, o orçamento é entendido como uma permissão para que determinada programação seja executada. Dito de outra forma, o Poder Executivo não pode implementar programação diversa da aprovada pelo Congresso, já que cabe a este autorizar a despesa. No entanto, após a aprovação do orçamento, a execução orçamentária seria competência exclusiva do Poder Executivo. Assim, não existiria a obrigatoriedade de execução dos créditos aprovados, ficando a cargo do Poder Executivo decidir sobre a sua oportunidade e conveniência. Além disso, o Executivo, tendo a faculdade de não agir, não precisaria prestar contas ao Parlamento a respeito da inexecução das programações não realizadas.<sup>25</sup>

Assim, o orçamento estaria mais ligado ao aspecto de uma lei em sentido formal, apenas prevendo as receitas públicas e autorizando seus gastos, não inovando ao criar direitos subjetivos ou modificar leis financeiras ou tributárias.

No entanto, em outra perspectiva, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal entendeu pela admissibilidade do controle de constitucionalidade das normas orçamentárias. Ressaltando tal aspecto, menciona-se aqui o trecho do voto do Min. Ayres Britto, proferido no âmbito da ADI 4.049-MC:

[...] Em se tratando de lei orçamentária, avulta um traço peculiar: abaixo da Constituição não há lei mais importante para a Administração Pública, porque o orçamento anual é o diploma legal que mais influencia no destino de toda a

<sup>25</sup> GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo no Brasil: Mais uma Peça de Ficção? Boletim Economia Empírica, v. 1, n. 5, 2020. p. 02.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

coletividade administrada, na medida em que fixa todas as despesas e prevê todas as receitas públicas para um determinado exercício financeiro. Donde se chamar a lei orçamentária de lei de meios. Deixá-la de fora do controle de constitucionalidade em processos objetivos parece um dar às costas ao reconhecimento de uma relevância que é tão intrínseca quanto superlativa. Lei orçamentária que, formalmente, é de natureza ordinária, não se nega. Materialmente, porém, é a lei que mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que projeta sobre toda máquina estatal administrativa e, por isso mesmo, na qualidade de vida de toda a sociedade civil. (ADI 4.049-MC, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 08.05.2009)

Dessa forma, constata-se a interpretação adotada pela nossa Corte Constitucional acerca da admissibilidade do controle concentrado, que reconhece a possibilidade de sujeição ao controle concentrado de constitucionalidade de qualquer lei, independentemente de ser abstrata ou concreta, genérica ou específica. Portanto, as leis orçamentárias podem ser submetidas ao controle concentrado de constitucionalidade.

Acerca da perspectiva adotada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Kiyoshi Harada leciona o seguinte:

Concluindo, em face da alteração da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que passou a admitir o controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias, não há como negar à lei orçamentária, não só a sua natureza de lei formal ânua, como também o seu conteúdo material, como os demais instrumentos normativos previstos no art. 59 da CF. O descumprimento de suas normas pode acarretar sanções de natureza política, administrativa e penal.<sup>26</sup>

Além disso, é importante destacar que o orçamento não se limita apenas a um caráter meramente autorizativo; ele também incorpora despesas específicas que vinculam a sua execução pelo Poder Executivo, adquirindo, desse modo, uma natureza impositiva nesse aspecto.

Portanto, ao considerar essas características, não é inadequado afirmar que, nos dias atuais, o Orçamento Público em nosso país exibe uma dualidade intrínseca: ele assume uma natureza impositiva em relação a determinados gastos previstos na Constituição, tais como despesas com pessoal, saúde, educação e transferências constitucionais, os quais são obrigatórios e não passíveis de contingenciamento; enquanto em outra parte, mantém sua natureza autorizativa, sujeita a contingenciamento e à não execução, conforme a discricionariedade da Administração Pública.

Logo, diante da posição mencionada anteriormente, é possível distinguir as normas da lei orçamentária em normas orçamentárias e normas pré-orçamentárias. As normas orçamentárias têm origem no próprio orçamento público e têm caráter autorizativo. Por outro lado, as normas pré-orçamentárias surgem antes da elaboração do orçamento e vinculam sua execução, assumindo, assim, caráter impositivo.

Sobre essa característica impositiva, Harrison Leite assinala:

As transferências obrigatórias, constantes do orçamento, estão previstas na Constituição Federal (arts. 157-162), o que torna obrigatório constar a sua repartição no orçamento. Os gastos com educação estão previstos no art. 212, da Constituição Federal, que impõe um mínimo de dispêndio anual dos entes federativos nessa área.

<sup>26</sup> HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 69-70.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

Quanto à saúde, o art. 198, § 2o, e a LC n. 141/2012 determinam os percentuais de sua aplicação pelos entes da federação.<sup>27</sup>

As normas incluídas no orçamento que tratam dessas matérias mencionadas são, conseqüentemente, de caráter obrigatório e devem impositivamente serem cumpridas, não apenas pelo fato de estarem inseridas no orçamento, mas devido à sua previsão em instrumentos legais com maior força normativa e vinculativa do que as normas orçamentárias.

Por esse prisma, compreende-se que tais disposições pré-orçamentárias têm o propósito de atenuar os impactos decorrentes das normas orçamentárias autorizativas, pois existe uma preocupação de que um Orçamento meramente autorizativo, ou seja, não obrigatório, ofereça poucas restrições à atuação do Executivo, permitindo-lhe administrar os recursos públicos conforme a vontade e as concepções do governante, podendo até mesmo contrariar os interesses públicos.

Portanto, existem opiniões que sugerem que um orçamento de natureza autorizativa possa incentivar ações excessivamente arbitrárias por parte dos gestores públicos, chegando a desafiar o próprio princípio republicano. Nesse contexto, Pederiva destaca o seguinte:

A República respalda o dever de o agente público prestar contas, a qualquer momento, não apenas sobre o que faz, mas também acerca do que deixa de fazer. Afinal, as suas decisões se referem ao patrimônio ou à coisa comum, com reflexo sobre todos os cidadãos.<sup>28</sup>

Além disso, essa alteração na natureza jurídica do orçamento pode ser interpretada como uma reação do Poder Legislativo ao declínio de prestígio decorrente da adoção de um orçamento autorizativo, de forma que, ao longo do tempo, buscou-se modificar tal panorama por meio de emendas constitucionais.

Nesse contexto, por meio da Emenda Constitucional (EC) n. 86/15, objetivou-se estabelecer uma forma de impositividade parcial em relação às conhecidas emendas parlamentares individuais, marcando o início da transição para um orçamento com contornos mais impositivos. Posteriormente, com a EC n. 100/19, promoveu-se a modificação dos artigos 165 e 166 da Constituição, com o fito de tornar obrigatória a implementação da programação orçamentária originada de emendas de bancada de parlamentares do Estado ou do Distrito Federal.

Ademais, ao examinar-se a modificação introduzida pela Emenda Constitucional n.º 100/2019, destaca-se a inserção de um novo parágrafo no artigo 165, com o intuito de dar novos contornos à natureza jurídica do orçamento:

Art. 165. § 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

<sup>27</sup> LEITE, Harrison., op.cit., p.107.

<sup>28</sup> PEDERIVA, J. H. A falácia do orçamento autorizativo. O Estado de São Paulo, São Paulo, 8 de maio de 2008. Espaço aberto, p. A2. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/95637/Fal%20or%20a7amento.pdf?sequence=1>.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

Sobre essa alteração, compreende-se que a redação busca explicitar a natureza jurídica impositiva do orçamento, estabelecendo um "dever" para a Administração de executar o que foi previsto no orçamento, com o objetivo de reduzir a margem de discricionariedade do Executivo na implementação da programação orçamentária.

Acerca da impositividade orçamentária, Gasparini assinala:

O modelo impositivo defende, portanto, que a programação orçamentária aprovada deve ser necessariamente executada, ou seja, sua realização não é opcional, exceto por questões específicas, definidas em lei. Dito de outra forma, o orçamento deve ser rigorosamente cumprido.<sup>29</sup>

No entanto, essa imposição para a execução do orçamento conforme aprovado demanda a confluência de diversos elementos, dada a complexidade e as variáveis envolvidas na gestão financeira. Nesse sentido, podemos estabelecer paralelos com as emendas impositivas individuais e de bancada, as quais, de acordo com a redação do artigo 166, §13 da Constituição, podem, em circunstâncias justificadas por impedimentos de ordem técnica, não serem obrigatoriamente implementadas pelo Executivo.

Segundo Harrison Leite (2020, p. 117-118), em nossa Constituição não estão previstos mecanismos que permitam ao Executivo solicitar, de alguma forma, o "não cumprimento" do orçamento. A regra é que o orçamento seja sempre cumprido, sendo a não execução a exceção, desde que respaldada por critérios técnicos que justifiquem tal impedimento. Dessa forma, o autor destaca que a mudança trazida pela EC n.º 100/19 tem como objetivo condicionar a atuação do Executivo no cumprimento da execução da previsão orçamentária. Nesse contexto, ele também observa que:

Importante que os órgãos de fiscalização estejam atentos a eventuais descumprimentos da lei orçamentária, com a lembrança de que atentar contra ela é incorrer claramente em crime de responsabilidade (art. 85, VI da CF). Não é necessária outra norma expressa nesse sentido.<sup>30</sup>

Assim, as alterações introduzidas por um orçamento de natureza coercitiva acarretam responsabilidades adicionais para o Poder Legislativo. Este deve exercer com discernimento ao proteger adequadamente os interesses relacionados aos gastos voltados para a consecução do bem comum, bem como garantir a devida participação dos órgãos de controle na fiscalização. Além disso, tais mudanças também influenciam a perspectiva do Poder Judiciário em relação ao tratamento das normas orçamentárias, considerando os contornos de lei material atribuídos a essas normas orçamentárias.

Além disso, é compreensível que o principal beneficiário da efetivação da previsão contida no Orçamento Público seja a população, pois anseia pela concretização eficaz dos bens e serviços estipulados em nossa lei fundamental. Portanto, pode-se inferir que as leis orçamentárias devem estar

<sup>29</sup> GASPARINI, Carlos Eduardo. op.cit., p. 02.

<sup>30</sup> LEITE, Harrison., op.cit., p.118.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

alinhadas com as diretrizes constitucionais, seguindo não apenas as decisões políticas, mas, sobretudo, sendo moldadas pela força normativa da Constituição. Isso garante que o Orçamento Público reflita sua importância substancial na realização dos direitos fundamentais e no pleno desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

### MÉTODO

O presente trabalho se trata de uma pesquisa exploratória, na qual busca-se o aprimoramento de ideias e intuições, utilizando-se de pesquisa bibliográfica, realizando-se um levantamento de dados bibliográficos de variadas fontes, por meio de livros, artigos científicos, periódicos (revistas, entre outros), legislações, decisões judiciais.

É realizada uma revisão bibliográfica de natureza narrativa, que se baseia na análise da literatura disponível em livros e artigos de revistas acerca da temática. A abordagem envolve a interpretação e a análise crítica pessoal do autor, com o objetivo de discutir o estado atual do conhecimento em um determinado tema, considerando tanto as perspectivas teóricas quanto contextuais.

É utilizada a plataforma Google Acadêmico, uma ferramenta do Google que permite a busca por artigos, dissertações, teses, livros e outras publicações de relevância para pesquisadores.

Como critério de seleção das fontes bibliográficas, utilizou-se os livros e artigos científicos que contemplem as temáticas abordadas no presente artigo, objetivando captar as considerações e apontamentos dos mais variados autores sobre a matéria discutida, bem como o emprego da legislação pátria pertinente ao tema.

### CONSIDERAÇÕES

Compreende-se a relevância da tese da força normativa da constituição, elaborada por Hesse, nas pretensões contidas na Constituição de 1988, ressaltando sua intenção de ruptura para com um regime autoritário anteriormente vigente e seu compromisso com o Estado Democrático de Direito e com os Direitos Fundamentais. Outrossim, as normas presentes na Constituição Federal de 1988 irradiam seu desejo de solidificar suas pretensões na realidade do Ordenamento jurídico do país, refletindo não apenas o espectro referente aos fatores reais de poder, mas primordialmente a vontade popular na edificação do regime democrático e a solidificação de seus Direitos e Garantias fundamentais, buscando-se assim nortear e pavimentar a realidade do Estado bem como do Ordenamento Jurídico vigente.

Na atual realidade Constitucional, os Direitos Fundamentais ocupam o espaço privilegiado na estrutura da Constituição, revelando assim os valores que norteiam o nosso Estado Democrático, como também o desejo na promoção desses preceitos. Outrossim, essa perspectiva desnuda o liame existente entre a formatação deste catálogo de direitos considerados fundamentais e o claro rompimento com um passado autoritário de outrora. Dessa maneira, observa-se a opção do



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

Constituinte pelo amplo número de dispositivos legais referentes a esta temática, como também pelo compromisso de conciliar essas múltiplas reivindicações com o texto constitucional, revelando uma característica analítica e plural. Ademais, com o fito de perseguir tais fins, a Constituição estabelece um caráter programático em suas normas, impondo diretrizes a serem observadas e perseguidas por parte dos poderes públicos.

Nessa perspectiva, para assegurar a concretização e a realização do bem comum, que é a finalidade principal do Estado, a Constituição Federal estende seu comprometimento para o âmbito das políticas sociais e econômicas. Assim, acaba transferindo para suas atividades financeiras o comprometimento com a satisfação das necessidades públicas, culminando na relevância do Orçamento Público no planejamento e gestão financeira do Estado. Assim, o Orçamento Público assume um papel importante na concretização dos mandamentos e pretensões contidas na Constituição, de maneira em que essa relevância implica em seu interesse por parte dos atores políticos. Nesse diapasão, parte considerável da doutrina compreende que tal instrumento possui natureza jurídica autorizativa, de maneira em que sua observância acerca dos gastos não revelam uma incidência de impositividade por parte da Administração Pública, estando, nessa perspectiva, à disposição da discricionariedade de seus gestores.

Sob uma perspectiva diferente, as modificações promovidas pelo Legislativo por meio das Emendas Constitucionais n. 86/15 e n. 100/19 conferem uma nova configuração ao Orçamento Público, que passa a ostentar claramente elementos de impositividade em sua observância. Portanto, esse instrumento agora exhibe uma perspectiva dual, combinando características tanto de autorização quanto de imposição. Nesse contexto, é compreensível que as normas da lei orçamentária se dividam em normas orçamentárias e normas pré-orçamentárias, em que as primeiras, originadas diretamente do orçamento público, possuem natureza autorizativa, enquanto as últimas surgem antes da elaboração do orçamento público, originando-se de outros diplomas legais com maior força normativa e, portanto, vinculando sua execução, revelando, assim, seu caráter impositivo.

Por fim, compreende-se que essa mudança do Orçamento Público de uma perspectiva meramente autorizativa para uma realidade dual, marcada pela junção entre as características autorizativas e impositivas, revela a relação entre a força normativa das normas contidas na Constituição e a incidência normativa de suas disposições no Ordenamento jurídico brasileiro, de maneira a promover alterações em um instrumento outrora marcado pela natureza meramente autorizativa para uma nova realidade proporcionada pela natureza impositiva das normas pré-orçamentárias, buscando assim aliar as pretensões e preceitos contidos na Constituição com a realidade das ânsias sociais e a noção do papel do Orçamento Público na concretização das disposições constitucionais.



## RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

### REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 240, p. 1–42, 2005. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43618. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43618>. Acesso em: 04 set. 2023.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Planalto, 1988. Atualizada até a EC 129/2023. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.049**. Relator: Min. Ayres Britto. Julgada em 08.5.2009.

GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo no Brasil: Mais uma Peça de Ficção?. **Boletim Economia Empírica**, v. 1, n. 5, 2020.

GIL, Antonio Carlos et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1992.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

PEDERIVA, J. H. A falácia do orçamento autorizativo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 8 maio 2008. Espaço aberto, p. A2. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/95637/Fal%c3%a1cia%20or%c3%a7amento.pdf?sequence=1>.

ROTHER, E. T. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta Paul Enferm.**, v. 20, n. 2, p. v-vi, fev. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ape/a/z7zZ4Z4GwYV6FR7S9FHTByr/>

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Conceito de direitos e garantias fundamentais**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/67/edicao-1/conceito-de-direitos-e-garantias-fundamentais>



**RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR**  
**ISSN 2675-6218**

CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FORÇA NORMATIVA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS IMPOSITIVAS:  
O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA REALIDADE DUAL  
Pedro Bruno Santos Silva, Carlos Francisco do Nascimento

VAINER, Bruno Zilberman. A força normativa da constituição como garantidora da segurança jurídica: uma análise das obras de Konrad Hesse e de Ferdinand Lassalle. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 10, p. 91-100, 2007.