

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

FABIO OLIVEIRA DE VASCONCELLOS  
JORGE ANTÔNIO VAZ MENEZES

**CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS:**  
análise dos fundamentos justificadores do entendimento do Supremo Tribunal Federal

BELÉM  
2020

FABIO OLIVEIRA DE VASCONCELLOS  
JORGE ANTÔNIO VAZ MENEZES

**CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS:**  
análise dos fundamentos justificadores do entendimento do Supremo Tribunal Federal

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de grau em Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário do Estado do Pará.

Orientador: Prof. Me. Adriano Carvalho Oliveira

BELÉM  
2020

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Biblioteca do CESUPA, Belém – PA**

---

V331c Vasconcellos, Fábio Oliveira de.

Controle de constitucionalidade das leis orçamentárias: análise dos fundamentos justificadores do entendimento do Supremo Tribunal Federal / Fábio Oliveira de Vasconcellos, Jorge Antônio Vaz Menezes. – Belém, 2020.

34 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Centro Universitário do Estado do Pará, Bacharelado em Direito, Belém, 2020.

Orientador: Prof. Me. Adriano Carvalho Oliveira.

1. Orçamento público - Legislação. 2. Controle de constitucionalidade. I. Menezes, Jorge Antônio Vaz. II. Oliveira, Adriano Carvalho (orient.). III. Título.

CDD 341.383

FABIO OLIVEIRA DE VASCONCELLOS  
JORGE ANTÔNIO VAZ MENEZES

**CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS:**  
análise dos fundamentos justificadores do entendimento do Supremo Tribunal Federal

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para obtenção de grau em  
Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário  
do Estado do Pará.

Orientador: Prof. Me. Adriano Carvalho Oliveira

Data de aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Conceito:

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Me. Adriano Carvalho Oliveira - Orientador  
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)

---

Nome com titulação  
Instituição a que pertence

---

Nome com titulação  
Instituição a que pertence

Dedicamos este trabalho ao Prof. Msc. Adriano Oliveira que com muita sabedoria, compreensão e paciência nos orientou diante de muitas adversidades que todos nós enfrentamos neste difícil momento que a humanidade passa durante a pandemia do COVID-19.

Dedicamos este trabalho a todos aqueles que buscam a evolução do ser humano através do esforço e da dedicação aos estudos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha esposa Caroline que por “alguns muitos” anos acompanhou e incentivou a minha rotina diária no curso de direito,

Agradeço aos meus pais Fátima e Frank que acreditaram no meu sucesso,

Agradeço ao Prof. Msc. Adriano Oliveira a quem tive a honra de ser orientado e também de ser uma inspiração para que eu seja um profissional exemplar,

Agradeço aos colegas de diversas turmas e especialmente a todos aqueles que direta e indiretamente contribuíram para a minha vitória.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me proporcionar perseverança durante toda minha vida e sempre me mostrar o caminho certo.

Sou grato aos meus pais Filadélfia Vaz Menezes (in memoria) e Antônio Picanço Menezes pelo incentivo aos estudos e pelo apoio incondicional.

Agradeço ao Dr. Carlos André Matos Zygmantas, por ter acreditado em mim e ter me dado apoio em todos os momentos que precisei de ajuda.

Gratidão pela participação dos professores do curso de Direito, cuja dedicação e atenção foram essenciais para que este trabalho fosse concluído.

Grato pela confiança depositada pelo meu orientador, professor Adriano Carvalho Oliveira, que dedicou seu tempo para sanar minhas questões e me colocar na direção correta.

Também agradeço à todos os meus colegas de curso, pela oportunidade do convívio e pela cooperação mútua durante estes anos.

Também agradeço ao Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA, que me incentivou a percorrer o caminho da pesquisa científica.

## RESUMO

O presente artigo tem o propósito de analisar os fundamentos justificadores do entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF acerca do controle de constitucionalidade das leis orçamentárias, a alteração de sua jurisprudência que se operou no tempo. Esta Corte Suprema que é a instituição máxima do Poder Judiciário tem o dever de viabilizar a efetivação da Constituição Federal, bem como garantir a sua segurança jurídica. O controle de constitucionalidade ocorre como instrumento essencial para assegurar a compatibilidade de todos os atos normativos e leis infraconstitucionais com a Carta Maior. Antes, até 2003, o STF sinalizava pela impossibilidade de controle em abstrato das leis orçamentárias, pois entendia que tais normas possuíam caráter formal ou mero ato administrativo concreto, portanto não seria passível de controle de constitucionalidade. Mas a partir de 2008 até os dias atuais, com o julgamento da ADI 4.048, fica consolidado o novo entendimento pelo qual o STF deverá fiscalizar a compatibilidade constitucional das leis orçamentárias com a Constituição de 1988, sem que necessariamente possa desrespeitar a harmonia entre os poderes.

**PALAVRAS-CHAVES:** Orçamento Público e Leis Orçamentárias; Controle de Constitucionalidade; Supremo Tribunal Federal; Princípio da Separação de Poderes.

## **ABSTRACT**

The purpose of this article is to analyze the fundamentals that justify the understanding of the Supreme Federal Court - STF about the control of the constitutionality of budgetary laws, the alteration of its jurisprudence that operated in time. This Supreme Court, which is the highest institution of the Judiciary, has the duty to make the Federal Constitution effective, as well as guarantee its legal security. The control of constitutionality occurs as an essential instrument to ensure the compatibility of all normative acts and infraconstitutional laws with the Major Charter. Before, until 2003, the STF signaled the impossibility of abstract control of budgetary laws, as it understood that such rules had a formal character or a mere concrete administrative act, therefore it would not be subject to constitutionality control. But from 2008 to the present day, with the judgment of ADI 4.048, the new understanding by which the Supreme Court must inspect the constitutional compatibility of budgetary laws with the 1988 Constitution is consolidated, without necessarily disregarding the harmony between the powers.

**KEYWORDS:** Public Budget and Budget Laws; Constitutionality Control; Federal Court of Justice; Principle of Separation of Powers.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI, ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF – Constituição Federal Brasileira

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

DJ – Diário de Justiça

DJe – Diário de Justiça do Estado

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

LOA – Lei Orçamentária Anual

MC – Medida Cautelar

PPA – Plano Plurianual

STF – Supremo Tribunal Federal

**SUMÁRIO**

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>ORÇAMENTO PÚBLICO .....</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE .....</b>	<b>18</b>
<b>3.1</b>	<b>O Papel da Constituição Enquanto Fundamento e Validade do Ordenamento Jurídico do Brasil .....</b>	<b>18</b>
<b>3.2</b>	<b>Modelos de Controle de Constitucionalidade .....</b>	<b>19</b>
<b>3.3</b>	<b>Orçamento e o Supremo Tribunal Federal (Análise quanto a Separação dos Poderes) .....</b>	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>A PERCEPÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS .....</b>	<b>24</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>30</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>31</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF) elenca uma série de direitos que devem ser promovidos pelo governo. Tais direitos devem ser implementados com base no orçamento público que são programados por determinados períodos através das Leis Orçamentárias.

As Leis Orçamentárias são editadas pelo Poder Executivo que visa estabelecer a previsão das receitas e despesas. Contudo ao prescrever as normas que regularão a forma de gerenciamento de aplicação dos recursos destinados a ações e políticas públicas que chegarão em forma de benefícios aos cidadãos brasileiros, bem como, o próprio gasto com a administração da máquina pública, o legislador pode entrar em choque com os preceitos e princípios constitucionais.

Diante de tal fato, através do Supremo Tribunal Federal (STF) cabe ao Poder Judiciário a guarda da Constituição Federal, proteger quaisquer regras que conflite com aquilo que esta Carta Magna determina, enquanto cumpre o seu papel fundamental dentro do ordenamento jurídico brasileiro. O entendimento que prevalecia nesta Corte Suprema até 2003, que as leis orçamentárias não eram submetidas ao controle de constitucionalidade por ser uma lei de efeitos concretos. Nem ao controle de constitucionalidade em abstrato por considerar a natureza jurídica formal de tais leis.

Entretanto, cabe a este tribunal ainda, estabelecer os parâmetros dessa tutela, assim como, definir se é competente para julgar atos de outro Poder igualmente constituído, sem que incorra em violação do Princípio da Separação dos Poderes, pois cabe a Corte Suprema o exercício do controle de constitucionalidade que também é previsto na Constituição Federal e que será passível de ser analisado.

Todavia, em 2003, diante de uma ADI, o STF despertou para o debate quanto a perspectiva que as leis orçamentárias eram essenciais para os direitos e garantias fundamentais, portanto lei sem sentido material, por isso deve ser objeto de controle de constitucionalidade, como garantia da ordem jurídica.

O problema da pesquisa em questão é acerca dos argumentos sobre a possibilidade de haver o controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal das leis orçamentárias. Com este fim, o primeiro capítulo terá como objetivo discorrer a respeito das leis orçamentárias, apontando seu conceito, bem como a importância para executar direitos e garantias fundamentais. Apresentando os princípios que regem essas leis e suas espécies.

Ademais será exposto o estudo sobre a natureza jurídica da lei orçamentárias, através das correntes doutrinárias.

No capítulo seguinte será explanado sobre o controle de constitucionalidade, baseado na compatibilidade completa de todos os atos normativos e leis infraconstitucionais com a Constituição Federal. No próximo tópico as espécies de controle de constitucionalidade será objeto de estudo, ademais o modelo adotado no Brasil. Ainda no capítulo dois será discutido a respeito da importância do controle de constitucionalidade realizado pelo Poder Judiciário e a não violação ao princípio da separação poderes. Por fim, serão apresentados e analisados os fundamentos justificadores mais importantes nas decisões que permitiram uma revolução no novo entendimento e a sua consolidação pela Corte Suprema.

A metodologia aplicada ao presente trabalho é a de pesquisa explicativa e o método dedutivo, a qual buscará realizar a comparação entre os tipos penais indicados, a partir do estudo da legislação, assim como artigos científicos, doutrinas e jurisprudências pertinentes ao assunto.

A corrente pesquisa é importante tanto para a classe acadêmica, como também para a sociedade, haja vista a exposição da temática que afeta diretamente a vida de todos os brasileiros e brasileiras. Um tema que reflete nos direitos e garantias fundamentais, portanto trazê-lo em cena é notável.

## 2 ORÇAMENTO PÚBLICO

A constitucionalidade das leis orçamentárias na legislação pátria, sempre foi tema de constantes debates, assim, se faz necessário discorrer acerca dos conceitos inerentes ao tema. Sabe-se que o Estado deve prover o essencial, surgindo deste modo, o despreendimento de recursos financeiros, através da atividade financeira exercida. Com o intuito de possibilitar essa execução, é necessário que seja exercido por meio de orçamento público, que nada mais é do que um meio estatal de obter, gerenciar e aplicar seus recursos.

O orçamento público brasileiro é uma previsão (programação) de receitas e de despesas, de iniciativa do Poder Executivo, autorizado pelo Poder Legislativo, por um determinado tempo, com planos governamentais que visam a sua manutenção e a implementação de políticas públicas com interesses efetivos da população. Não pode se limitar a ser uma peça contábil apenas de conteúdo financeiro (FARIAS, 2015, p. 14).

O orçamento público é o planejamento e controle da atividade financeira estatal, através de normas orçamentárias que são jurídicas, as quais regulam a atividade financeira do Estado, desde o momento da arrecadação, transferência, gestão e dispêndio dos recursos públicos (CHRISTOPOULOS, 2014, p. 90).

Orçamento público, segundo Baleeiro (2001, p. 398), é o “Ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza ao Poder Executivo as despesas de funcionamento dos serviços públicos adotados pela política econômica, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”. Tal conceito mostra a limitação do Poder Executivo quando remete o orçamento para ser autorizado pelo Poder Legislativo. É o controle da atividade financeira do Estado pelo parlamento, como legítimo representante do povo na democracia indireta, exigir a aprovação prévia de um orçamento como forma de submeter o chefe de Estado a vontade do povo. Observa-se ainda, a ideia de periodicidade inerente às leis orçamentárias e a relação entre receita e despesa destinadas ao funcionamento dos serviços públicos. (CHRISTOPOULOS, 2014, p. 91).

Leis orçamentárias são instrumentos normativos que têm por objetivo dispor o orçamento público, através de normas que definem e regulam a atividade orçamentária do Estado com o cuidado de controlar e planejar a aplicação dos recursos e satisfação das necessidades públicas (CHRISTOPOULOS, 2014, p. 91).

É importante mencionar que o orçamento público possui princípios relevantes voltados para a sua elaboração, quais sejam os princípios: da legalidade (inciso II, artigo 5º, CF), da exclusividade (§8º, artigo 165º, CF), da universalidade (§5º, artigo 165º, CF), da

unidade (artigo 2º, Lei 4.320/64), da anualidade, (artigo 2º e 34, Lei 4.320/64) da programação (§§ 4º e 7º, artigo 165º, CF) e do equilíbrio orçamentário (§1º, artigo 1º e alínea “a”, inciso I, artigo 4º; LRF) (PISCITELLI, 2018, p. 29 e 32).

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 165, ao dispor acerca das leis orçamentárias, fixou que três são as espécies que devem ser produzidas em todos os níveis da federação: União, estados e municípios. As leis orçamentárias são: o Plano Plurianual – PPA (§1º, artigo 165º, CF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (§2º, artigo 165º, CF) e a Lei Orçamentária Anual – LOA (§5º, artigo 165º, CF).

As referidas leis passaram a obrigar a administração pública a fazer o planejamento com certa antecedência, o que alterou o panorama financeiro do Brasil antes da Constituição de 1988, pois anteriormente com frequência se verificava o abandono de obras ou programas, principalmente na troca de governos (SQUIZZATO, 2013, p. 72). Cada uma das leis tem atribuições diversas e atinge objetivos específicos da administração pública quanto à previsão, programação e controle das contas estatais (CHRISTOPOULOS, 2014, p. 95).

As normas orçamentárias possuem regimentos específicos para a União, os estados, e os municípios as quais se relacionam diretamente com o poder financeiro de cada ente, refletindo deste modo, nas direções políticas, sociais e econômicas, sendo pertinente a compreensão quanto a produção destas normas e a sua constitucionalidade (CHRISTOPOULOS, 2014, p. 95).

A Lei que institui o Plano Plurianual (PPA) tem função de direcionar a administração pública federal para as despesas de capitais entre outras, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. O investimento não pode ultrapassar um exercício financeiro e nem poderá ser iniciado sem prévia inclusão na Lei, sob pena de crime de responsabilidade (§1º, artigo 167, CF). Sua vigência é de quatro anos e serve para orientar a elaboração das demais leis orçamentárias (SQUIZZATO, p. 73).

O plano plurianual pode ser entendido como uma norma orçamentária que pelo lapso temporal de quatro anos trata-se de grandes e relevantes objetivos da administração pública, já a lei orçamentária anual possui a finalidade de demonstrar de maneira detalhada as despesas e receitas dos anos (PISCITELLI, 2018, p. 39).

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem por finalidade dispor sobre o planejamento do Estado a curto prazo com metas e prioridades da Administração Pública Federal, nos termos previamente estabelecidos pela Lei do Plano Plurianual, assim como orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Dispõe, ainda, sobre alterações da

legislação tributária, o que implicam em aumento ou diminuição da arrecadação o que repercute na previsão de receitas a serem consideradas na Lei Orçamentária Anual (SQUIZZATO, p. 74).

A seu turno a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende três suborçamentos: fiscal, de investimentos e da seguridade social, que envolvem respectivamente as receitas e despesas para aquele exercício financeiro da Administração Pública, as receitas e despesas relacionadas às empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto, as receitas e despesas com saúde, previdência e assistência social (SQUIZZATO, p. 75 e 76).

A organização e a manutenção do Estado só são razoáveis com elaboração do orçamento público. Vale ressaltar que o Governo (em todos os níveis da federação) deve controlar os gastos e concretizar as necessidades públicas, mas é possível afirmar que de nada servirá se não houver planejamento, visto que a gestão pública necessita que isto aconteça para que a atividade financeira do Estado seja melhor gerida e que os direitos sociais fundamentais possam ser garantidos.

As leis que expressam o orçamento público são de iniciativa do Poder Executivo, sendo discutidas e aprovadas pelo Poder Legislativo, perfazem os meios pelos quais o Estado dispõe sobre as receitas e as despesas com vistas à implementação das políticas públicas. Cada vez mais vem se transformando em um importante instrumento legal que contém programas e ações vinculadas ao planejamento público e que aproxima da captação de recursos públicos, por meio dos tributos para a concretização das políticas públicas (FARIAS, 2015, p. 15).

A Lei federal 4.320 de 1964 é a norma geral para elaboração e controle dos orçamentos públicos, é recepcionada como lei complementar pela Constituição vigente e amplamente aplicável nos dias atuais, por ser um documento de alta relevância pois orienta a elaboração e execução dos orçamentos públicos (CONTE e PINTO, 2014). Segundo o Ministro Carlos Ayres Britto é “a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”. Observa ainda que há “uma falta de controle de efetividade sobre a gestão dos recursos públicos” (BRASIL, ADI - MC 4.048, p. 92), entretanto é preciso que os governos estabeleçam um planejamento para as ações governamentais legalmente autorizadas, respaldadas em receitas arrecadadas conforme a estimativa da lei de orçamento (CONTE e PINTO, 2014).

A Lei 4.320/64 é “como uma espécie de Estatuto das Finanças Públicas” (CONTE; PINTO, 2014), pois ela instituiu no ordenamento pátrio a ideia de um programa orçamentário que se baseia nos avanços administrativos e contábeis da administração pública que surgiram no pós-guerra no mundo inteiro.

Portanto, foi introduzida por ela os preceitos básicos que deram “relativa estabilidade interpretativa ao sistema orçamentário, contábil, patrimonial e financeiro que rege a ação estatal” (CONTE e PINTO, 2014) que é possível ser visto nos dias atuais, ao que o mundo evolui, as instituições avançam ainda mais e a legislação deve acompanhar esse avanço. Com o advento da Constituição Federal, o planejamento da administração pública foi aperfeiçoado, instituindo o orçamento, e ainda, leis que possuem tal finalidade: o PPA e a LDO.

Já a Lei Complementar nº 101 de 2000 ou “Lei de Responsabilidade Fiscal” estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, o gasto com o dinheiro público, com vistas no princípio da Responsabilidade Fiscal, assegurando que o uso do erário seja realizado com regras e limites estabelecidos, contudo, no caso de serem violados, geram sanções aos entes públicos (PISCITELLI, 2018, p. 22). Portanto, ela dispõe de diretrizes de gestão fiscal que traz metas que garantem o equilíbrio entre as despesas e receitas, transparência, limitação de dívidas e despesas públicas. O aprimoramento da Administração Pública demonstra maior eficiência e melhores resultados governamentais com melhorias no desprendimento de verbas públicas (CONTE e PINTO, 2014).

A LRF surgiu com o objetivo primordial de oferecer mais transparência aos gastos públicos, bem como para disciplinar o uso de recursos pelos governantes brasileiros. Obriga a União, os estados e os municípios a controlarem seus gastos, sempre com vistas na capacidade de arrecadação por meio dos tributos, ou pela introdução de limites, não só para os gastos, como também para o endividamento futuro. A lei determina que haja um planejamento de investimentos, assim como um estabelecimento de metas fiscais periódicas, contudo para cumpri-las deve planejar e controlar as receitas e despesas, além de evitar e corrigir problemas que surgiram com o tempo durante a gestão (REIS, 2019).

A LRF é considerada como um marco na modernização das contas públicas. Se por um lado requer mais transparência, ela importa na necessária execução e vinculação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual; obrigando que tais recursos vinculados a determinada finalidade não poderão ser utilizados para outra, como

uma forma de evitar que verbas destinadas à Educação, por exemplo, tenham um fim diverso (REIS, 2019).

Faz-se necessário mencionar ainda que a LRF dispõe sobre punições, as quais podem ser aplicadas em conformidade com o descumprimento, sendo que as principais são: multa, detenção, anulação do ato que ocasionou a infração e cassação do mandato.

Outro aspecto relativo ao orçamento público que merece destaque diz respeito a natureza jurídica das leis orçamentárias, matéria que foi e ainda continua sendo, motivo de constantes reflexões.

No Brasil, antes de 2003, o entendimento da natureza jurídica das leis orçamentárias (PPA, a LDO e a LOA) tratavam-se de leis meramente formais, sem conteúdo material, uma tentativa de evitar o seu controle pelo Parlamento. Isto porque, a ausência de normas orçamentárias traduz uma administração sem planejamento, o que pode acarretar para o Governo, uma paralisação de suas atividades com o gasto de verbas públicas de maneira errônea (FARIAS, 2015, p. 21).

Uma parcela da doutrina adota o posicionamento de que as leis orçamentárias é uma simples autorização para os gastos públicos, enquanto leis formais, portanto isentas de controle de constitucionalidade. Por outro lado, estão aqueles que entendem tais leis como lei material, uma lei em sentido pleno, que cria direitos e inovadora na ordem jurídica e, assim, com eficácia material constitutiva, produzindo todos os efeitos de uma lei (FARIAS, 2015, p. 21).

No tocante a natureza da Lei Orçamentária, Torres (2011) menciona que a corrente doutrinária que melhor se adapta no ordenamento jurídico brasileiro é a que a natureza do mesmo é formal, uma vez que, prevê receitas e autoriza seus gastos, sem a necessidade de criação de direitos subjetivos e ainda, sem a modificação das leis tributárias e financeiras existentes no ordenamento jurídico, verificando-se portanto, o caráter formal e autorizativo da legislação.

No entanto, ao analisar a referida lei, há quem defenda que não há apenas a corrente formal, uma vez que, reveste-se também de teor material, demonstrando seu caráter impositivo que busca sujeitar o Poder Executivo à observância do mesmo, devendo ser obrigatoriamente cumpridas pelo Poder Público as previsões de despesas e receitas.

A natureza jurídica do orçamento público no Brasil não é impositiva, e sim, autorizativa. É mera previsão de gastos que serão realizados de acordo com o que dispuser de receitas arrecadadas no exercício. A previsão de uma determinada despesa não

necessariamente implica na sua realização, já que o Poder Executivo tem a discricionariedade de ajustar os gastos públicos diante das necessidades que se realizam ao longo do exercício (PISCITELLI, 2018, p. 39).

O debate acerca do modelo orçamentário impositivo passa a ganhar força na medida em que há uma maior tendência à delimitação de uma margem de discricionariedade administrativa concedida ao Executivo para gerir os recursos públicos (FARIAS, 2015, p. 22), o que pode ser notado, inclusive, pelo aumento gradativo da criação de vinculações orçamentárias já expostas em vários dispositivos do texto constitucional.

Contudo, no caso de considerar que o orçamento é lei material com força vinculante, a execução orçamentária e a exigência de seu cumprimento rigoroso por parte do Executivo serão imediatas. Consequentemente é possível o controle da execução orçamentária não só pelo Legislativo e pelo Judiciário, mas também pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pela sociedade em geral, logo passariam ter um papel decisivo na efetivação das políticas públicas por meio da verificação do cumprimento efetivo das leis orçamentárias.

Vale ressaltar que o orçamento público é também uma peça contábil (FARIAS, 2015, p. 23), que reflete o momento econômico, variando de acordo com a arrecadação tributária. Nesse contexto, poderá ser considerado uma lei formal e material, entende-se por lei em sentido formal as peculiaridades do processo de produção de determinada norma, já no tocante ao sentido material, corresponde ao caráter que a norma produz, a qual é geral e abstrata, que se sujeita as relações de direito e, com isso, detém caráter cogente, não podendo ser tratada como mero ato administrativo. Esta discussão da natureza jurídica do orçamento tem reflexos diretos e imediatos nas relações entre os diversos órgãos do Estado bem como na efetivação dos direitos sociais fundamentais e no controle judicial.

Para Sandoval Alves da Silva (2007, p. 156) a natureza jurídica das normas seja em sentido material (normas de conduta) como ato jurídico que estabelece regra de direito, ou em sentido formal (normas de organização) a lei não se ateria aos direitos que engloba o Estado, mas uma simples manifestação da vontade do Estado, no que se refere a gestão financeira. Para ele, as leis orçamentárias podem ser normas de conduta e de organização ao mesmo tempo, sendo que as primeiras são exigíveis pois “estabelecem alguma ordem, proibição ou permissão”, e as segundas não são exigíveis por se tratarem de normas que buscam dar garantia e efetividade às primeiras. Portanto, entende que ao negar a exigibilidade às normas de organização ensejará negação às normas de conduta. Por isso as leis orçamentárias são simultaneamente dotadas de natureza jurídica formal e material. A

ausência de intervenção judicial quando tal norma está em desacordo com os preceitos constitucionais, é como estar negando um direito social fundamental que ela consagra, sem que para com isso vá além dos limites que separam e garantem a harmonia entre os poderes (SILVA, 2007, p. 166 a 168).

Assim, as leis orçamentárias uma vez inseridas na ordem jurídica brasileira devem guardar compatibilidade com a Constituição Federal, estando sujeitas nessa medida ao controle de constitucionalidade realizado pelo Poder Judiciário, sendo este o objeto de estudo da seção seguinte.

### **3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**

#### **3.1 O Papel da Constituição Enquanto Fundamento e Validade do Ordenamento Jurídico do Brasil**

É importante salientar que a partir da supremacia e hierarquia jurídica da Constituição, surge o fundamento e a legitimidade do controle das normas infraconstitucionais, tendo em vista os princípios e regras trazidas pela Carta Magna. Nesse sentido, institui-se o chamado princípio da constitucionalidade, o qual é bem definido por Dirley Cunha Júnior (2008 p. 31), como sendo indispensável a compatibilização vertical entre as leis e os atos normativos com a Constituição, afirmando que “somente aqueles atos normativos que possuirão validade na medida em que são compatíveis formal e materialmente” com o texto constitucional. Portanto, é essencial a compatibilidade completa de todos os atos normativos e leis infraconstitucionais para com a Constituição Federal, sob pena de sua invalidade, caso não estejam alinhados, de maneira formal e material, com a norma constitucional.

Adiante, vemos que a Constituição Federal assume um papel de controle orçamentário no Brasil, já que a sua prática depende da fundamentação e da validação constitucional.

Segundo Pedro Lenza (2016, p. 386), o Supremo Tribunal Federal entendia que as leis orçamentárias, ou a lei de diretrizes orçamentárias, “não poderiam ser objeto de controle, já que se tratava de leis com efeito concreto, ato administrativo em sentido material, vale dizer, leis com objeto determinado e destinatário certo”. Destaca ainda que em um entendimento jurisprudencial inicial, o Supremo Tribunal Federal decidiu que se fosse demonstrado “um certo grau de abstração e generalidade” da lei, poderia ser admitido o controle em abstrato mediante a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Os exemplos a

serem citados seriam os Informativos do Supremo Tribunal Federal de nº 255 e 333 (ADI 2.925), este último, por sinal, se discutia a abstração da norma que tratava da “suplementação de crédito para reforço de dotações vinculadas aos recursos da CIDE Combustíveis”.

Com a evolução da jurisprudência, o STF passou a admitir, de maneira ostensiva e expressa, o controle de constitucionalidade das leis orçamentárias. (LENZA, 2016, p. 387).

Nesse sentido, importante destacar o referido entendimento jurisprudencial do Supremo:

Controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias. Revisão de jurisprudência. **O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto.** Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade (...) Medida cautelar deferida. Suspensão da vigência da Lei n. 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008 (grifo nosso) (STF; ADI 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Julgado: 14.05.2008, DJE de 22.08.2008).

Esse novo entendimento do Supremo Tribunal Federal decorre do fato de que a lei orçamentária seria um ato de efeito concreto na aparência, já que, como decidido, para que seja executada, dependerá da edição de muitos outros atos, estes, sim, de efeito concreto (LENZA, 2016, p. 387).

É possível concluir, portanto, que há plena possibilidade da lei orçamentária (em sentido amplo), por ser lei em sentido formal ou material, ser objeto de controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, sendo que o mesmo passou a exercer importante papel no controle da validade de atos normativos voltados à execução da atividade financeira do Estado frente à Constituição. Sendo assim, caso o Poder Executivo, a pretexto de ter sancionado uma lei de natureza orçamentária, praticar atos ou editar leis em dissonância com a Constituição Federal, de acordo com Cunha Junior (2013, p. 34) “poderá ter seu ato afastado do ordenamento jurídico por meio de uma ação direta pela via abstrata, sem que, contudo, a Corte venha previamente analisar o conteúdo da norma (ou sua densidade normativa)”.

### 3.2 Modelos de Controle de Constitucionalidade

A fiscalização do ordenamento jurídico em sede de controle concentrado de constitucionalidade, previsto na Constituição Federal, tem como objeto cumprir todas as espécies normativas dispostas no artigo 59 da Constituição Federal, que seriam: I - emendas

à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções (SANTOS, 2013).

Apesar da existência de uma diversificada gama de modelos de controle de constitucionalidade, é possível destacar, segunda o jurista e Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, três grandes modelos de justiça constitucional, com base nos sistemas jurídicos adotados pelos diversos ordenamentos para garantia da supremacia da Constituição: modelo norte-americano, modelo austríaco e modelo francês (MORAES, 2017, p. 520).

O modelo norte-americano prega a supremacia das leis e do judiciário. Em 1803, no célebre caso *Marbury vs. Madison*, relatado pelo *Chief Justice* da Corte Suprema John Marshall, afirmou a supremacia jurisdicional sobre todos os atos dos poderes constituídos, inclusive sobre o Congresso dos Estados Unidos da América, Moraes (2017) menciona ainda que ocorreu uma permissão ao judiciário, diante de casos concretos postos em julgamento, “interpretar a Carta Magna, adequando e compatibilizando os demais atos normativos com suas superiores normas”.

Já o sistema austríaco, por sua vez, criou, em 1920, de forma inédita, o chamado Tribunal Constitucional, com exclusiva atuação para o exercício do controle judicial de constitucionalidade das leis e atos normativos, em oposição ao sistema adotado pelos Estados Unidos anteriormente, tendo em via que não se pretendia a resolução dos casos concretos, mas, tão somente, a anulação genérica da lei ou ato normativo incompatível com as normas constitucionais vigentes à época (MORAES, 2017, p. 521).

O autor Moraes (2017) assevera ainda que a consagração efetiva da necessidade de sujeição da vontade parlamentar às normas constitucionais, com a consequente criação dos Tribunais Constitucionais europeus, afirmando que “ocorreu após a constatação de uma crise na democracia representativa e do consequente distanciamento entre a vontade popular e as emanções dos órgãos legislativos, durante o período nazista” (MORAES, 2017, p. 521).

Por fim, o modelo francês trouxe um controle de constitucionalidade preventivo a ser realizado pelo Conselho Constitucional, o qual pode, no transcurso do processo legislativo, desde que instigado de alguma forma pelo Governo, ou pelo presidente de qualquer umas das Casas legislativas, analisar e ponderar a constitucionalidade de uma proposição ou de uma emenda constitucional, antes de sua promulgação, devendo pronunciar-se no prazo de oito dias sobre a sua legalidade e constitucionalidade (MORAES, 2017, p. 531).

No entanto, a Constituição Francesa trouxe uma exceção, prevista no artigo 37.2, a qual previu uma forma de controle repressivo de constitucionalidade. Diz respeito a possibilidade de o Conselho Constitucional francês analisar e ponderar, de maneira abstrata, a repartição constitucional de competências entre o Governo e o Parlamento Francês. Como salienta Moraes (2017, p. 521) que “o sistema de repartição de competências entre a lei e o regulamento provocou, por fim, o surgimento na França de um controle de constitucionalidade das leis”.

De todos os modelos supracitados de controle de constitucionalidade, surgiu a diferenciação do controle de constitucionalidade difuso (norte-americano), do modelo de constitucionalidade concentrado (partindo da Áustria e França para a Europa como um todo).

Para Lenza (2016), “a maioria da doutrina brasileira acatou, inclusive por influência do direito norte-americano, a caracterização da teoria da nulidade ao se declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (afetando o plano da validade)”. O juiz declara (preexistente) nulidade da lei inconstitucional, portanto ineficaz, porque contrária a uma norma superior, é considerada absolutamente nula (‘null and void’) (LENZA, 2016, p. 309).

Daí, portanto, surge a ideia de controle de constitucionalidade difuso, onde a norma que contraria a Lei superior (Constituição Federal), é considerada absolutamente nula, de pleno direito e em relação aos seus efeitos e aplicações feitas anteriormente.

Doutro norte, surge a chamada teoria da anulabilidade da norma inconstitucional defendida por Kelsen e que influenciou a Corte Constitucional Austríaca e a Europeia posteriormente, caracterizando-se como constitutiva a natureza jurídica da decisão que a reconhece (LENZA, 2016, p. 311).

Outrossim, segundo Lenza (2016, p. 310), no sistema austríaco, diferentemente do sistema norte-americano da nulidade, a Corte Constitucional não declara uma nulidade por si só, mas anula e cassa uma lei que, até o momento em que o pronunciamento da Corte não seja publicado, é válida e eficaz, posto que inconstitucional.

Surge então, em contrapartida ao modelo norte-americano, o controle concentrado de constitucionalidade, ganhando força ao redor do Europa com o passar dos anos.

Passando a análise do modelo de controle de constitucionalidade adotado no nosso país, é possível afirmar que o sistema jurídico brasileiro, por sua vez, adotou uma forma mista de controle judiciário de constitucionalidade das leis e atos normativos, fazendo uma combinação do modelo difuso-incidental (também chamado de concreto) com o concentrado-

principal (também chamado de abstrato). O primeiro, com raízes fincadas no *common law*; o segundo, no *civil law* (LUCK, 2010).

Para a doutrinadora Bahia (2017, p. 369), o controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade dentro do nosso ordenamento jurídico é exercido por meio de ação, normalmente de competência do Supremo Tribunal Federal, independentemente de um processo concreto. As diferenças para um processo comum são: “1. finalidade de eliminar a norma inconstitucional do sistema jurídico e não de resolver um conflito de interesses; 2. legitimação restrita; 3. ausência de partes contrapostas, já que é um processo objetivo”.

Bahia (2017, p. 360) descreve o controle difuso da seguinte maneira: “é exercido por via de exceção ou de defesa e permite que qualquer órgão do Poder Judiciário tenha competência para realizar, no caso concreto, a análise sobre a compatibilidade do ordenamento jurídico com o ordenamento constitucional”.

Alguns outros entendimentos doutrinários e de juristas especializados afirmam que o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade teria adotado, tão somente, o controle difuso.

Todavia, no presente artigo, adota-se a teoria de que o controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro é misto, de forma que se tem como referência em parte o modelo norte-americano (difuso) e em parte o modelo austríaco-europeu (concentrado), visto que as leis orçamentárias são objetos de controle nestes dois modelos. No controle difuso a causa de pedir decorre de atos normativos e leis emanados do poder público, não sendo, portanto, o pedido principal, já no controle concentrado o pedido principal para apreciação do Poder Judiciário decorre de questões de cunho constitucional. Se faz importante mencionar que neste trabalho a matéria abordada se restringirá na análise do controle concentrado de constitucionalidade.

### **3.3 Orçamento e o Supremo Tribunal Federal (Análise Quanto a Separação dos Poderes)**

Ato contínuo, a grande discussão que se põe em análise é se há violação a prerrogativa constitucional da separação dos poderes quando o judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a possível interferência das escolhas políticas feitas pelo Poder Executivo sobre como melhor aplicar a verba pública, bem como bem delimitar a sua destinação.

As Leis Orçamentárias, de uma maneira geral, estão cada vez mais restritas e vinculadas aos fins que a Constituição Federal determina que as verbas públicas devem ser destinadas, ficando o Poder Executivo vinculado aos regramentos atinentes à espécie.

Todavia, não raras vezes, o Poder Executivo extrapola os limites e ditames legais em relação aos gastos públicos com determinada área, ou procura fazer a destinação das verbas públicas pela via incorreta ou sem a devida especificação e transparência necessária.

Assim, em caso de excessos ou ingerências praticadas pelo Poder Executivo, surge a necessidade de uma fiscalização e de uma parametrização legal e constitucional por parte do Supremo Tribunal Federal, sem que isso implique, necessariamente, de uma intervenção que viole a máxima constitucional da separação dos poderes.

A discricionariedade e a independência do Poder Executivo em relação aos gastos públicos e Leis Orçamentárias não lhe concede o poder irrestrito e inquestionável de fazer o que bem entender com a verba pertencente aos cofres públicos, já que a mesma tem uma destinação pré-delimitada, bem como deve seguir os procedimentos e regramentos já estabelecidos.

O artigo 167, IV, da Constituição Federal estabelece, inclusive, algumas vedações da utilização da verba pública pelo Poder Executivo, como por exemplo no caso dos impostos, aos quais se aplica o chamado “princípio da não afetação”. Veja-se:

Art. 167. São vedados:

[...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo (BRASIL, 1988).

Os artigos 34, 35, 149, 195, 198 e 204 da Constituição Federal também trazem diversos limites e ditames em relação ao gasto público mínimo com saúde, educação, previdência social e etc, seja pela União, pelos Estados ou até pelos Municípios.

Nesse sentido, para finalizar, importante destacar trecho do voto proferido pelo Ministro Carlos Veloso, no julgamento da ADI 2925, importante marco para a consolidação desse entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Evidentemente que não estou mandando o Governo gastar. A realização de despesas depende de políticas públicas. O que digo é que o Governo não pode gastar o produto da arrecadação da CIDE fora do que estabelece a

Constituição Federal, no art. 177, § 4º, II. Noutras palavras, o Governo somente poderá gastar o produto da arrecadação da mencionada contribuição no que está estabelecido na Constituição, art. 177, § 4º, II. (STF, ADI 2925, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, julgado em 19/12/2003, DJ 04-03-2005, p. 52-96).

Portanto, resta cristalino que, estando a Lei Orçamentária em dissonância do que prevê a Constituição Federal ou haja notório abuso ou desvio de finalidade pelo Poder Executivo com relação as verbas públicas, é indispensável a intervenção do Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal, para que faça a devida fiscalização e o controle de constitucionalidade no caso concreto, impedindo, se necessário, que o Poder Executivo se utilize dos recursos estatais de maneira indevida e que desrespeite a Constituição Federal.

#### **4 A PERCEPÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS**

O Supremo Tribunal Federal (STF) é responsável pela averiguação do conteúdo do processo de produção de normas, ou seja, do processo legislativo, as quais devem estar de acordo com a Constituição, assim se faz necessário a apuração se o processo no qual determinada lei foi editada está em conformidade com os princípios e regras elencados na Carta Maior, o que configura no ordenamento jurídico, limitação ao poder da função legiferante ordinária. O controle concentrado da constitucionalidade assegura a verificação de uma norma jurídica perante a Constituição Federal, com uma ação prevista especificamente. Assim, o controle direto é exercido por meio de processo autônomo sendo que, a decisão produzida nestes autos tem caráter *erga omnes*, ou seja, é aplicada para todos, se houver a declaração da inconstitucionalidade da referida lei, ela torna-se automaticamente, ineficaz para todos os indivíduos, semelhante ao processo de revogação, passando assim, as leis preexistentes a ter vigência. (SÁ, 2002).

O posicionamento do Supremo Tribunal Federal era não ser possível fazer o controle em abstrato de leis orçamentárias, portanto não eram passíveis de controle de constitucionalidade por considerarem que não tinham densidade normativa, conforme se verifica na ementa da ADI 2057:

Constitui ato de natureza concreta a emenda parlamentar que encerra tão somente destinação de percentuais orçamentários, visto que destituída de qualquer carga de abstração e de enunciado normativo. 2. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento de que só é admissível ação direta de inconstitucionalidade contra ato dotado de abstração, generalidade e impessoalidade. 3. A emenda parlamentar de reajuste de percentuais em

projeto de lei de diretrizes orçamentárias, que implique transferência de recursos entre os Poderes do Estado, tipifica ato de efeito concreto a inviabilizar o controle abstrato. 4. Ação direta não conhecida.

O entendimento que era sustentado acerca das leis orçamentárias, era que estas constituíam efeito concreto, portanto incapaz de ser objeto de controle abstrato de constitucionalidade. Especificamente na ADI 2.484-1, firmou-se o entendimento que os artigos da Lei 10.266 de 2001 não eram objeto da fiscalização jurídica no controle concentrado. Neste sentido foi o parecer do Ministro Carlos Velloso ao julgar a ADI 2.484:

Na ADIn 1.429-DF, ressaltai que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que as leis de efeitos concretos não se sujeitam ao controle de constitucionalidade, em abstrato: ADIn 643-SP, Relator Ministro Celso de Mello, “DJ”, de 03.4.92. Também são passíveis de fiscalização jurisdicional, no controle concentrado, os atos meramente administrativos (ADIn 1.544-DF, Relator Ministro S.Sanches) e bem assim o regulamento não está, de regra, sujeito a esse controle. É que, se o decreto regulamentador vai além do conteúdo da lei, ou nega algo que a lei concedera, pratica ilegalidade. A questão, em tal hipóteses, comporta-se no contencioso de direito comum, não integrando o contencioso constitucional.

No que toca às leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de não admitir o seu controle em abstrato. É dizer, o Supremo Tribunal Federal não admite a ação direta de inconstitucionalidade que tenha por objeto leis com efeitos concretos. (ADI 2.484 MC, Relator(a): Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2001, DJ 14/11/2003).

Contudo, em 2003, no julgamento da ADI nº 2925, que visava declarar a inconstitucionalidade do artigo 4º, inciso I, alíneas “a”, “b”, “c” e “d” da Lei 10.640 de 2003, que referia sobre as verbas de orçamento vinculadas a CIDE-Combustíveis, a Corte Suprema alterou seu posicionamento. De forma que admitiu o controle de constitucionalidade em dispositivos de lei orçamentária que porventura venham a ferir o texto constitucional, logo, foi admitido a propositura da ação perante as leis de orçamento. Neste julgamento o Ministro Marco Aurélio modificou o entendimento anteriormente pacificado sobre o tema, demonstrando a possibilidade do controle concentrado, identificando a abstração e autonomia, deixando de pertencer a eficácia concreta (ABRAHAN, 2017).

A decisão do STF deu interpretação conforme a Constituição, ao artigo 4º, inciso I, alíneas, da Lei Orçamentária nº 10.640 de 2003. Tais dispositivos autorizam o Executivo a fixar teto de 10% para abrir créditos suplementares, utilizando recursos provenientes da arrecadação da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) incidente sobre as operações realizadas com combustíveis. É possível ser verificada na ementa da ADI 2925:

PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA – CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL – CIDE – DESTINAÇÃO – ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do citado parágrafo. (ADI 2925, Relator(a): Ellen Gracie, relator(a) p/acórdão: Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2003, DJ 04/03/2005).

O Supremo estabeleceu a única interpretação que pode ser dada ao dispositivo constitucional é a de que a CIDE é uma contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível. Os recursos arrecadados pela CIDE serão destinados ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes; alíneas “a”, “b” e “c” respectivamente do artigo 177, §4º, inciso II, CF.

De acordo com a interpretação dada pela maioria dos integrantes do STF, com base na Constituição, o Executivo pode abrir créditos suplementares com recursos da CIDE desde que tenham como destinação exclusiva as três previsões constitucionais do artigo 177.

Segundo sustentou a defesa, o teto de 10% de suplementação previsto pela Lei não pode ser aplicado às dotações relacionadas com a fonte CIDE-Combustíveis, por incompatibilidade com o artigo mencionado, que preserva parte da receita da CIDE para destinação específica.

A relatora da ação, ministra Ellen Gracie, indeferiu o pedido da ADI. Ao votar, disse entender que se as dotações de excesso de contingência e de excesso de arrecadação decorrentes da CIDE-Combustíveis forem exauridas dentro de suas finalidades, não haveria ofensa ao artigo 177. Contudo, o presidente do Supremo, ministro Maurício Corrêa, ao votar pela procedência da Ação, entendeu que a Lei Orçamentária dá margem a interpretações diferentes sobre o texto da Constituição. Segue trecho retirado da ementa da ADI 2925:

Examinando o ato impugnado, verifica-se uma disposição que a meu juízo afronta inegavelmente o artigo 177, §4º, inciso II da Constituição Federal, até porque quem se responsabiliza por fazer lei orçamentária - não somos nós, é o Congresso Nacional - deveria ter tido o cuidado de saber se essa norma estaria compatibilizada ou não com o que determina a regra constitucional. Não me resta, diante do que foi já devidamente explicitado, outra alternativa senão também entender que na melhor das hipóteses resta ambiguidade entre o texto impugnado e a norma constitucional. Só isso, a meu ver, justificaria o julgamento procedente da ação, votou Corrêa (ADI 2925, Relator(a): Ellen Gracie, relator(a) p/ acórdão: Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2003, DJ 04/03/2005).

A partir de 2008, através do julgamento da ADI nº 4048, a Suprema Corte ampliou esse controle, alterando o entendimento jurisprudencial no sentido de que o controle constitucional das leis orçamentárias assegura maior efetividade dos direitos e garantias fundamentais. O Plenário do Supremo deferiu medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4048) para suspender a eficácia da Medida Provisória (MP) 405/07, convertida na Lei 11.658/08, pela qual o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 5,4 bilhões para a Justiça Eleitoral e diversos órgãos do Poder Executivo.

A defesa sustentou na ação que a MP não respeitou os pressupostos constitucionais da urgência e da relevância previstos no artigo 62 da Constituição Federal, requeridos para a abertura de créditos extraordinários, conforme o §3º do artigo 167, CF: “(...) somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (...)”.

O STF é guardião da Constituição Federal e deve proteger os seus dispositivos, os princípios e as garantias fundamentais. Quando for provocado através das ADI's poderá entender que há dispositivos das leis orçamentárias que violaram os preceitos constitucionais, e por conta disso, deverá fazer o controle abstrato (ou controle concentrado) de constitucionalidade. Haverá controle pelo STF caso seja provocado através de ADI's, somente naqueles dispositivos de leis orçamentárias que violarem os preceitos constitucionais.

Ainda, no mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se no julgamento da ADI 4049:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 402, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.656, DE 16 DE ABRIL DE 2008. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA

DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA IMPREVISIBILIDADE E DA URGÊNCIA (§ 3º DO ART. 167 DA CF), CONCOMITANTEMENTE. [...] A conversão em lei da medida provisória que abre crédito extraordinário não prejudica a análise deste Supremo Tribunal Federal quanto aos vícios apontados na ação direta de inconstitucionalidade. 4. A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar. 5. Medida cautelar deferida.” (ADI 4049 MC / DF, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Julgamento: 05/11/2008).

Resta claro, que para a maior instância do ordenamento pátrio a norma que é objeto de ADI independe do seu conteúdo, portanto, torna-se suficiente que tenha sido criado pelo Poder Executivo e sancionada pelo Poder Legislativo, logo, poderá sofrer o controle de constitucionalidade.

Sobre as leis do orçamento público, a mudança de entendimento do STF em 2003 traduz um avanço no Poder Judiciário, uma vez que vincula os atos executórios dos orçamentos a finalidade da lei. Quanto a densidade das normas, só serão válidas, caso tratar de ato infralegal, no entanto, ressalta-se que a todas as leis caberão controle de constitucionalidade (FERREIRA, 2014).

Na ADI nº 4.663 de 7 de março de 2012 de relatoria do Ministro Luiz Fux, proferiu uma decisão monocrática em caráter liminar, sobre o questionamento de lei orçamentária por uma ADI, a evolução jurisprudencial é reforçada no sentido de ser admissível a impugnação de lei de diretrizes orçamentárias em sede de controle abstrato de constitucionalidade, por força da mudança de orientação jurisprudencial.

O mais recente julgado da ADI nº 5.449-MC de 10 de março de 2016 pelo Plenário do STF, continuou consolidado o entendimento de ser possível a impugnação o controle abstrato de constitucionalidade das leis orçamentárias. Na época, o relator ex-Ministro Teori Zavascki sustentou que “leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos”.

Deste modo, a atual posição do Supremo Tribunal Federal no que se refere as leis orçamentárias, menciona que deve ser respeitada a Constituição Federal, bem como, deve ater-se aos conteúdos que transponham as pretensões sociais, sob pena de serem declaradas

inconstitucionais pela ausência da característica política das normas orçamentárias, uma vez que, tratam-se de despesas e receitas públicas.

Finalmente, o orçamento público brasileiro em suas leis orçamentárias (o PPA, a LDO e a LOA) passaram a sofrer controle de constitucionalidade pelo STF que poderá interferir na aplicação pelo Executivo de dispositivo por considerá-lo inconstitucional. Assim, em 2008, quando se estabeleceu o seu entendimento diverso sobre a natureza jurídica das leis do orçamentárias brasileiras, o STF desenvolveu a possibilidade de fazer controle judicial sem violar o princípio da separação dos poderes entre o Executivo e o Judiciário.

## 5 CONCLUSÃO

Ao longo deste artigo, buscamos explicar sobre a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal fazer o controle de constitucionalidade das leis do orçamento público brasileiro, sendo o Estado provedor de políticas públicas, deste modo, há um desprendimento de verbas públicas para custear determinados serviços, previstas através das leis orçamentárias que possuem viés garantidor do uso correto das dotações públicas.

E assim, a criação e aplicação das leis orçamentárias que são mecanismos de planejamento e gestão da Administração Pública, devendo ser vislumbrada através do bem estar social, posto que, os indivíduos devem saber onde os recursos do Estado estarão sendo destinados e se as verbas públicas foram efetivamente aplicadas.

Até 2003 o Supremo manifestava entendimento da impossibilidade de controle abstrato das leis orçamentárias, pois entendia que tais normas possuíam caráter formal ou mero ato administrativo concreto, portanto não havia generalidade, abstração e impessoalidade, por isso não poderia ser objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Já em 2008, o judiciário consolidou o seu novo entendimento no qual o STF é o órgão julgador que tem o dever fiscalizar a compatibilidade constitucional das leis orçamentárias, sejam de atos ou condutas normativas, de leis que possuam texto em desacordo com o constitucional, seja objeto de caráter específico ou geral, abstrato ou concreto.

Uma parcela majoritária da doutrina considera acertada a posição atual da Corte Suprema brasileira, visto que as leis orçamentárias são essenciais para a coletividade, portanto se consta algum vício, o controle de constitucionalidade é o instrumento necessário e imprescindível para que o ordenamento jurídico mantenha a sua segurança jurídica. Ademais, a sociedade terá resguardado os seus direitos fundamentais.

Ficou demonstrado que as leis orçamentárias em determinadas situações podem assumir natureza formal ou material, enquanto estabelece normas de organização ou de condutas que vão de um simples ato de manifestação da vontade até a imposição de uma conduta. Já quando há o ato de manifestação que impõe uma conduta contrária a constituição, haverá controle da lei orçamentária de natureza simultaneamente formal e material.

Por fim, ficou demonstrado no presente trabalho, através dos julgados mais importantes da Corte Suprema, que é possível fazer controle judicial sobre o orçamento público sem que para isso incorra na violação do princípio da separação dos poderes.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **O controle de constitucionalidade das leis orçamentárias**. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2017/02/21/o-controle-de-constitucionalidade-da-s-leis-orcamentarias/#:~:text=Por%20muitos%20anos%2C%20o%20Supremo,de%20abstra%C3%A7%C3%A3o%20e%20generalidade%20da>> Acesso em: 12 jun. 2020.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 15 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988) – **Constituição da República Federativa do Brasil 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: 30 de abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em 15 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal – STF. **Supremo limita utilização de recursos da CIDE pelo governo**. 19 dez. 2003. Disponível em: <<http://noticias.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=61923>>. Acesso em 21 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal – STF. **Supremo suspende lei que abriu créditos extraordinários no orçamento**. 14 mai. 2008. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=88830&caixaBusca=N>>. Acesso em 21 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI – Medida Cautelar 4048**. Relator Min. Carlos Britto. Tribunal pleno. Julgado em: 05/11/2008. DJe: 08/05/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=591261>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI Nº 2.925**. Relator(a) Min. Ellen Gracie, Relator(a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2003, DJ 04/03/2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI 2.484 MC**, Relator(a) Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2001, DJ 14/11/2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375403>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI 4.663 MC**- Relator(a) Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado: 15/10/2014, processo eletrônico DJe:15/12/2014. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI 5.449 AgR-** segundo, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado: 21/11/2017, processo eletrônico DJe: 22/11/2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14105858>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI 4.048 MC**, Relator(a) Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado: 14/05/2008, DJe: 21/08/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em: 04 jul. 2020;

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Controle de Constitucionalidade de Normas Orçamentárias: o uso de argumentos consequencialistas nas decisões do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo, 2014.

CONTI, José Mauricio; PINTO, Élide Graziane. **Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência**. 17 mar. 2014. ConJur - Revista Consultor Jurídico. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2014-mar-17/lei-orcamentos-publicos-completa-50-anos-vigencia>>. Acesso realizado em 15 abr. 2020.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade: Teoria e Prática**. 3ª ed. Salvador, Ed. Juspodivm, 2008.

FARIAS, Keisson Azevedo. **Normas Orçamentárias Impositivas e o Controle de Constitucionalidade do STF**. Belém, 2015.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Das controvérsias doutrinárias quanto à natureza das leis orçamentárias e suas implicações jurídicas na discussão acerca do modelo impositivo de orçamento**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21318/das-controversias-doutrinarias-quanto-a-natureza-das-leis-orcamentarias-e-suas-implicacoes-juridicas-na-discussao-acerca-do-modelo-impositivo-de-orcamento/2>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. São Paulo, Ed. Atlas, 2017.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. Rio de Janeiro, Ed. Método, 2018.

REIS, Tiago. **LRF: o que é e como funciona a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 30 jan. 2019. Suno Research. Disponível em <<https://www.sunoresearch.com.br/artigos/lrf-lei-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em 19 abr. 2020.

SÁ, José Adonis Callou de Araújo. **Ação Civil Pública e controle de constitucionalidade**. Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 2002.

SANTOS, Roberto Muzuki Dias dos. **A Evolução do Controle Constitucional das Leis Orçamentárias enquanto Instrumento de Efetivação dos Direitos Fundamentais**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia, 2013.

SILVA, Sandoval da. **Direitos Sociais:** Leis Orçamentárias como Instrumento de Implementação. Curitiba, Ed. Juruá, 2007.

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

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 2011.

WIERZCHOWSKI, Mariana Ruschel. **Distorções no Orçamento Público e Poder Judiciário:** elementos para um controle mais efetivo do gasto público no Brasil. Porto Alegre, 2013.