

**JUDICIALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO BRASILEIRO: O  
POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS  
ÚLTIMOS 20 ANOS.**

***JUDICIALIZATION OF THE BRAZILIAN BUDGET: THE POSITION OF  
THE FEDERAL SUPREME COURT IN THE LAST 20 YEARS.***

**MANOEL CAVALCANTE DE LIMA NETO**

Juiz no Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor da Universidade Federal de Alagoas UFAL, Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade federal de Alagoas. Professor adjunto da Universidade Federal de Alagoas e Professor do Centro Universitário Tiradentes – UNIT. E-mail: [leonam1@uol.com.br](mailto:leonam1@uol.com.br)

**VICTOR HUGO LESSA PIERRE**

Mestrando da Universidade Federal de Alagoas (Brasil) Discente do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas. Especialista em Ciências Criminais pela Faculdade de Maceió. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Alagoas. Analista de Gestão Pública do Ministério Público do Estado de Alagoas. E-mail: [victorplhp@gmail.com](mailto:victorplhp@gmail.com)

**CARLOS EUGÊNIO SILVA DA COSTA**

Mestrando Universidade Federal de alagoas (Brasil), Discente do Mestrado Profissional em administração Pública da Universidade Federal de Alagoas. Graduado em Administração Pública de Empresas pela Universidade Federal de Alagoas . Administrador em uma unidade da Universidade Federal de Alagoas. E-mail: [ceadm2011@gmail.com](mailto:ceadm2011@gmail.com)

**DANIEL CABRAL DE ALMEIDA**

Mestrando Universidade federal de Alagoas (Brasil), Discente do Mestrado Profissional em administração Pública da Universidade Federal de Alagoas. MBA em Finanças Corporativas pela Universidade Gama – Filho. Graduado em administração pela Faculdade Estácio de Alagoas. Administrador do Instituto Federal de Alagoas na Diretoria de Suprimentos. E-mail: [danielcabral@hotmail.com](mailto:danielcabral@hotmail.com)

**RESUMO**

Neste artigo, validou-se a possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade do orçamento público no Brasil por meio da análise da evolução dos posicionamentos registrados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nos últimos 20 anos. Aplicou-se, na metodologia, estudo descritivo com abordagem quali-quantitativa por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Examinou-se a legalidade do controle judicial das leis orçamentárias e dos atos administrativos por elas regulados, bem como sua natureza jurídica. Concluiu-se que é possível o controle judicial das leis orçamentárias e dos atos da administração pública por elas regulados e que esse é o atual entendimento adotado pela Corte Suprema. Para pesquisas futuras, apontou-se o aprofundamento do estudo sobre a natureza jurídica das normas orçamentárias, em especial quanto à divergência doutrinária que discute sua classificação como lei formal ou material.

**PALAVRAS-CHAVE:** direito financeiro público; orçamento público; controle de constitucionalidade; lei orçamentária; supremo tribunal federal.

**ABSTRACT**

In this article, it was validated the possibility of abstract control of the public budget constitutionality in Brazil by analyzing the evolution of the positions registered by the Federal Supreme Court jurisprudence over the last 20 years. It was applied, in the methodology, a descriptive study with quali-quantitative approach through bibliographical and documentary research. It was examined the legality of judicial control of budgetary laws and administrative acts regulated by them, as well as their

legal nature. It was concluded that judicial control of the budget laws and of the public administration acts regulated by them is possible and that this is the current understanding adopted by the Supreme Court.

**KEYWORDS:** Public Financial Law; Public Budget; Constitutionality Control; Budgetary Law; Federal Court Of Justice.

## INTRODUÇÃO

O Poder Executivo tem prerrogativa para elaboração das leis orçamentárias, que são aprovadas pelo legislativo e direcionam a atuação da administração pública na gestão do orçamento público. As Leis Orçamentárias condicionam o planejamento estatal como um todo. Com base nelas, o Estado promove suas políticas públicas e garante os direitos previstos na legislação pátria, especialmente na Constituição Federal da República Federativa do Brasil (CFRB/88), em prol do interesse social.

Ocorre que, por diversas vezes, ao exercer suas atribuições de detentor da competência de deflagrar o processo legislativo, os gestores públicos elaboram normas orçamentárias, ou praticam atos por elas regulados, incompatíveis com as determinações constitucionais. Assim, o cidadão deixa de ter acesso a direitos que lhe foram garantidos pela CFRB/88, quando da aprovação do orçamento público, em razão da administração pública aplicar, ilegalmente, o recurso em finalidade diversa.

Diante disso, o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, foi acionado para julgar as questões que envolveram as leis orçamentárias e os atos nela normatizados que contrariaram as determinações constitucionais, o que suscitou grande debate e diferentes posicionamentos entre estudiosos da administração pública e do direito público, bem como na própria jurisprudência pátria.

O Supremo Tribunal Federal (STF) sempre se posicionou em prol de afastar o controle de constitucionalidade abstrato das leis orçamentárias e dos atos por elas regulados. A maior parte das ações apreciadas era extinta por impossibilidade jurídica do pedido. Todavia, identificou-se uma mudança nesse entendimento a partir do início deste século.

O objetivo principal deste trabalho foi validar a possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade do orçamento público no Brasil por meio da análise da evolução dos posicionamentos registrados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nos últimos 20 anos. Como objetivos específicos, discutiram-se as características das leis orçamentárias; relatou-se o conceito de controle de constitucionalidade e suas hipóteses de aplicação; e analisaram-se os fundamentos considerados pelo STF em suas decisões proferidas quando provocado ao controle abstrato de normas orçamentárias.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Discutiu-se o conceito de leis orçamentárias, sua natureza, seu processo de elaboração e a possibilidade de sofrer controle judicial. Examinaram-se também os diferentes entendimentos sobre o tema e os posicionamentos doutrinários sobre o exercício do controle judicial das leis orçamentárias.

### **2.1. A LEI ORÇAMENTÁRIA**

Assoni Filho (2009) esclareceu que a lei orçamentária é expressão material do plano de atuação governamental para aquele período, sendo concretizado por meio das políticas públicas. Ela reflete a atividade financeira do Estado e esquematiza os programas e planos de ações governamentais. Possui três funções principais: política, econômica e reguladora.

Identifica-se sua função política ao momento que a lei orçamentária se constitui em um mecanismo de controle da Administração Pública pelo Poder Legislativo. O Poder Executivo tem a prerrogativa de elaborar a proposta orçamentária, porém o Poder Legislativo é quem o aprova, tendo, além disso, legitimidade para propor emendas. Outrossim, quando da constituição da Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelece metas que expressam o volume de gastos públicos a ser despendido e o tamanho do Estado (TORRES, 2008).

No aspecto econômico, é responsável pelo equilíbrio entre receitas e despesas, ou, caso seja impossível o equilíbrio, determina como e até onde se estende o desequilíbrio. Por fim, a função reguladora da norma orçamentária se constitui no controle da atividade do Poder Executivo ante as receitas e despesas previstas, de forma que atribui objetividade numérica à atividade administrativa em prol da boa gestão do patrimônio público (VASCONCELOS, 2010).

A Lei 4.320 (BRASIL, 1964) e o Decreto-Lei 200 (BRASIL, 1967) concebem a ideia de orçamento-programa ou planejamento orçamentário ao traçarem três leis orçamentárias responsáveis simultaneamente pela gestão das finanças públicas, consolidadas pelo artigo 165 da CFRB/88: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é instrumento elaborado no primeiro ano de exercício do Chefe do Poder Executivo para os 4 anos seguintes, sendo 3 de seu mandato e 1 do próximo. Estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Sintetiza o planejamento governamental, servindo de orientação para as políticas, os programas e o orçamento anual do governo. Orienta-se às despesas relevantes de longo prazo e molda os rumos futuros da administração pública (MAZZA, 2014).

A lei de diretrizes orçamentárias intermedia o PPA e a LOA. Compreende as metas e prioridades de gastos da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, bem como orienta a elaboração da lei orçamentária anual. Dispõe sobre as alterações na legislação tributária e esquematiza a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Assemelha-se a um plano de trabalho que expressa as ações a serem realizadas para concretização das finalidades da Administração Pública e indica os recursos a serem aplicados. Deve conter obrigatoriamente metas e riscos fiscais, objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como metas de inflação. (NOBRE, 2010).

A lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluindo as fundações instituídas e mantidas pelo Estado. Abrange também o orçamento de investimento das empresas de que a União é detentora, direta ou

indiretamente, da maior parte do capital social com direito a voto; e, finalmente, dispõe sobre o orçamento da seguridade social, incluindo as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pela Administração Pública. (BRASIL, 1988).

Por meio da LOA, o administrador prevê antecipadamente suas pretensões, vinculando o orçamento às atividades governamentais planejadas. Dessa forma, ela autoriza a destinação dos recursos especificamente aos objetivos delineados (CONTI, 2010).

### **2.1.1. A concepção da lei orçamentária como lei formal**

A doutrina diverge quanto à natureza jurídica da lei orçamentária como material ou formal. Predomina a concepção das leis orçamentárias como leis formais, ou de efeitos concretos, de caráter meramente autorizativo. Ela tem origem no auge do liberalismo clássico do século XIX quando Paul Laband expressou o orçamento como lei meramente formal, que poderia deixar de ser cumprido sem razão ou justificativa (LABAND; ZAMIT; BEREIJO, 1979).

Laband encontrou os fundamentos de sua teoria na estrutura da Monarquia Constitucional Prussiana, onde a competência para assuntos de Direito Público era exclusiva do Poder Executivo, e na filosofia liberal, que pregava o estado mínimo, responsável basicamente pela manutenção da ordem interna e condução da política externa, livre da obrigação de promover o bem-estar social. Predominava uma divisão de tarefas entre os poderes, os quais existiam como órgãos autônomos. O parlamento era detentor da competência para tratar exclusivamente dos interesses individuais. O Poder Executivo, encarregado das questões de Direito Público, não aceitava intervenção dos demais poderes (SANTOS, 2013).

Para Laband, definia-se orçamento como lei simplesmente por conta do processo legislativo a que estava sujeito para sua existência. Seu conteúdo seria desprovido de materialidade, configurando-se apenas como autorização do Poder Legislativo ao Poder Executivo para a prática de atos administrativos, e conseqüentemente seu descumprimento não constituiria infração jurídica, mesmo que

voluntária e consciente (LABAND; ZAMIT; BEREIJO, 1979).

Gaston Jèze foi outro importante defensor da lei orçamentária como lei formal. Formulou a teoria do orçamento como ato-condição, a qual enunciava que o orçamento público não seria uma lei, mas apenas ato administrativo. As despesas e receitas se classificariam como ato-condição uma vez que dariam efetividade à lei, mas não a constituiriam. Ou seja, a lei orçamentária apenas autorizava a ação da Administração Pública direcionada a concretizar as receitas e despesas. (JÈZE, 1936)

Por fim, sublinhou-se a teoria da lei *sui generis*, de Léon Duguit. O doutrinador defendeu que o orçamento seria lei formal, porém, nos países praticantes da anualidade da lei tributária, onde os tributos deveriam constar no orçamento para serem exigidos, a lei orçamentária seria lei material em relação às receitas, por autorizar a cobrança de tributos. Dessa forma, a necessidade de previsão dos tributos no orçamento seria condição para sua exigibilidade. Já em relação às despesas, por não obrigar o Poder Público a seu exercício, a lei orçamentária permaneceria um ato-condição. Por essa condição de possuir ora caráter material, ora formal, a lei orçamentária é concebida pelo doutrinador como *sui generis* (DUGUIT, 1925.).

### **2.1.2. A concepção da lei orçamentária como lei material**

Em suas origens, o orçamento público era compreendido como mero documento contábil, detentor de previsões e autorizações das receitas e despesas do Estado, cuja finalidade era preservar o equilíbrio financeiro e evitar o aumento não planejado dos gastos. Essa noção se alterou a partir do surgimento do Estado de bem-estar social, quando o orçamento público se firmou como instrumento de concretização das políticas públicas, promoção dos direitos sociais e consecução dos objetivos constitucionais (MAZZA, 2014).

Campos (1948) registrou falhas na teoria de Laband. Para o doutrinador brasileiro, a teoria carece de fundamentação lógica e representa um simples retrato das concepções feudais e absolutistas da Alemanha do século XIX. Registra que naquele período histórico a própria Constituição desprovia a lei orçamentária de imperiosidade, reduzindo-a a mero instrumento contábil, de forma que afrontas à ela

não se configuravam em transgressões à constituição. Sublinha ainda que o traço distintivo da lei material para Laband residia em sua capacidade de provocar mudanças na esfera jurídica, desconsiderando, por exemplo, o caráter da generalidade (SANTOS, 2013).

Torres (2011) esclareceu que o orçamento não apenas autoriza as despesas, mas também obriga sua aplicação, assim como impõe ao Poder Público a arrecadação das receitas previstas. O conteúdo jurídico material se configuraria no comando imposto ao governo de aplicar determinados fundos a seus respectivos fins.

Eros Roberto Grau entende que o orçamento tem a mesma força vinculadora dos planos econômicos, sendo um ato-regra e lei de sentido material (GRAU, 1993).

## 2.2. O CONTROLE JUDICIAL DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL

O ordenamento jurídico, segundo Kelsen (1996) é uma estrutura escalonada em diversos níveis de normas jurídicas. O renomado jurista idealizou uma estrutura hierárquica normativa em que cada norma seria regulamentada por outra, até atingir a uma norma fundamental superior reguladora da criação de todas as demais normas.

Em um Estado Democrático de Direito, como o Brasil, a Constituição é norma superior do ordenamento jurídico, o que implica que as demais normas devem estar necessariamente de acordo com suas disposições. Com base na Teoria da Construção Escalonada das Normas Jurídicas de Kelsen, todas as normas do ordenamento jurídico, para serem válidas, devem estar alinhadas com a Constituição, que figura no ápice da pirâmide normativa, o que incluiria as leis orçamentárias (TEIXEIRA; POLICARPO, 2012).

Os princípios constitucionais exigem a promoção de um estado de coisas de caráter deôntico-teleológico. Ou seja, que implica na existência de obrigações, permissões e proibições decorrentes dos efeitos da preservação ou promoção de determinado estado das coisas. Dessa forma, estabelecem a necessidade prática da adoção de condutas para sua consecução por meio da atividade financeira do Estado, que devem estar consubstanciadas nas leis orçamentárias (ÁVILA, 2011).

Esclarece-se, pois, que o controle do orçamento e de sua execução é



admissível ante a obrigatoriedade das leis orçamentárias e da destinação de recursos para satisfação dos deveres estatais. A determinação de deveres implica na existência de mecanismos de controle. Ávila (2011) relata que necessidades públicas devem ser providas obrigatoriamente por meio da atividade financeira estatal. Assim, as leis orçamentárias são obrigatórias, possuem um propósito e os repasses financeiros destinados à satisfação das necessidades públicas previstas em seu texto configuram-se como deveres decorrentes de regras, cujo atendimento não pode ser impedido.

Ao defender a possibilidade de controle judicial das leis orçamentárias, Dos Anjos (2009) explica que essa ação está sujeita a condições previstas nas regras processuais. Para que seja possível, é necessária a provocação do juízo, que deverá emitir decisão delineada ao pedido. O controle deve ser substitutivo, agindo apenas diante da inexecução dos direitos sociais previstos nas leis orçamentárias ou adoção de medidas flagrantemente descabidas para sua efetivação. Devem-se identificar também questões como interesse, legitimidade e possibilidade jurídica do pedido.

As ferramentas apontadas pelo autor como viáveis à demanda pelo controle judicial do orçamento público são a ação civil pública e o mandado de segurança, que podem ser promovidos pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, instituições dotadas de prerrogativa constitucional para figurar como polo ativo na defesa de interesses difusos, como é o caso da defesa dos interesses sociais face ao orçamento público.

Quanto ao objeto do controle judicial, é inviável que seja aplicado sobre todos os direitos constitucionais. Direciona-se, pois, aos direitos subjetivos públicos constantes do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. O Poder Judiciário apreciaria assim a legalidade dos atos e omissões da administração pública com base nas previsões dos referidos dispositivos legais.

A distinção existente entre concretude e abstração guarda relação com o evento descrito na hipótese normativa. Em relação à generalidade e individualidade, examinam-se os destinatários da norma. A lei é classificada como formal quando lhe falta generalidade ou abstração, ou ambos (BOBBIO, 2003).

Há grande discussão quanto à possibilidade de controle judicial das leis

orçamentárias no Brasil. Prevaleceu, por muitos anos, o entendimento dessa prática como impossível, porém, com a gradativa evolução do direito, a doutrina e as cortes nacionais reacenderam a discussão em torno do tema.

O Supremo Tribunal Federal (STF), investido na função de guardião da Constituição Federal, nos termos do artigo 102 da carta magna, há muito firmou entendimento de que o orçamento seria lei de efeitos concretos, com caráter apenas formal, o que impediria o controle abstrato de constitucionalidade. Em seus julgamentos, ilustrou o conceito de leis formais como aquelas que não possuem os caracteres de generalidade e abstração, ou seja, não são dotadas de conteúdo de lei. Assim, seria impossível o controle abstrato das leis orçamentárias, pois não haveria conflito de interesses a ser solucionado, inexistiria provimento jurisdicional a ser concedido contra alguém e tampouco partes em sentido subjetivo.

Ocorre que, não obstante essa limitação ao controle constitucional, Gilmar Mendes registrou que não é correto que atos aprovados sob a forma de lei sejam isentos do processo de controle abstrato previsto pela Constituição. Esse aspecto chega inclusive a privar tais normas de qualquer controle, pois sua natureza dúbia não se encaixa nas hipóteses de controle judicial existentes. Em outras palavras, os cidadãos suportariam as consequências da lei, porém não poderiam questioná-la judicialmente (MENDES, 2006).

Hoje ocorreu uma mudança na perspectiva em que a lei orçamentária é compreendida. O entendimento da norma orçamentária como lei formal de caráter meramente autorizativo é considerado insuficiente. Identificou-se como essencial apreciar os aspectos: político, atinente aos compromissos sociais e regionais; econômico, que manifesta a atualidade econômica; jurídico, pertinente ao atendimento à Constituição e todo ordenamento jurídico; e técnico-contábil, atinente ao cálculo de receitas e despesas (ASSONI FILHO, 2011).

O orçamento parou de ser visto como simples documento financeiro ou contábil, destinado a prever receitas e autorizar despesas, para ser instrumento dinâmico e solene de ação estatal face à sociedade. Defende-se atualmente a vinculação e responsabilização do Poder Público perante as determinações expressas nas leis orçamentárias (OLIVEIRA, 2011).

### **3 METODOLOGIA E DADOS**

O estudo fundamentou-se na hipótese de que é cabível o controle de constitucionalidade do orçamento público para garantir que a Administração Pública mantenha elabore leis orçamentárias e pratique atos por elas regulados em sintonia com as previsões constitucionais. Para isso, examinaram-se estudos científicos, posicionamentos doutrinários e a jurisprudência pátria.

Nesse último aspecto, investigaram-se os julgamentos promovidos pela corte suprema, o STF, disponibilizados em seu acervo jurisprudencial, com acesso por meio de seu sítio eletrônico, na seção de pesquisa de jurisprudência. O foco no exame dos julgamentos desse egrégio tribunal deve-se ao fato de ser o órgão judicial de maior relevância no país e também o mais adequado à apreciação de questões que envolvam o controle concentrado de constitucionalidade das normas orçamentárias e dos atos por elas regulados.

Investigaram-se os principais acórdãos em sede de controle concentrado de constitucionalidade que debatessem a constitucionalidade de normas orçamentárias que registrassem o planejamento ou execução do orçamento público, analisando-se, em sequência, os fundamentos que nortearam as decisões.

Aplicou-se pesquisa descritiva, cuja coleta de dados se deu por meio de análise documental e levantamento bibliográfico. A pesquisa bibliográfica analisa um tema por meio de bases teóricas já publicadas na literatura. Já a pesquisa documental emprega a análise de documentos que ainda não receberam tratamento analítico, passíveis de elaboração (GIL, 2010).

A pesquisa documental iniciou-se com a investigação dos temas “Controle Judicial das Leis orçamentárias” e “Aspectos formal e material da lei orçamentária” nos sistemas de busca do Google Acadêmico (GOOGLE, 2016), no sistema de pesquisa Spell (SPELL, 2016) e na biblioteca científica eletrônica Scielo (SCIELO, 2016). Os termos usados na busca foram: controle judicial das leis orçamentárias, controle abstrato da lei orçamentária, controle constitucional da lei orçamentária, orçamento como lei formal, orçamento como lei material e lei orçamentária formal ou material. Pesquisaram-se ainda as mesmas expressões no idioma inglês.

O procedimento de busca foi repetido em periódicos nacionais voltados ao

campo jurídico, tais como Direito Público, Opinion Juridica, Revista Direito GV, Revista Espaço Jurídico e Revista da Faculdade de Direito (UFPR). Em seguida, investigaram-se julgamentos que apreciaram a questão do controle judicial das leis orçamentárias nos sítios eletrônicos de diversos tribunais pátrios, especialmente das cortes superiores.

O estudo foi descritivo, pois descreveram-se as características das leis orçamentárias e a possibilidade legal de seu controle judicial por parte do Poder Judiciário. Discutiu-se ainda se suas características implicam em um aspecto de lei material ou formal (GIL, 2010).

#### **4 ANÁLISE DOS DADOS**

Avaliou-se a possibilidade, no Brasil, de controle constitucional abstrato das leis orçamentárias, e dos atos por elas regulados, por meio da análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal dos últimos 20 anos.

##### **4.1 ADI NÚMERO 1496, JULGADA EM 21 DE NOVEMBRO DE 1996.**

Analisou-se primeiramente a ADI 1496 (BRASIL, 1996), datada de pouco mais de 20 anos, ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido dos Trabalhadores (PT), a qual impugnou a Medida Provisória n.º 1513/1996, que determinou a utilização de recursos provenientes da Reserva de Contingência para financiar créditos extraordinários para o Ministério dos Transportes e modificou a receita do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem. O recurso foi destinado ao financiamento de obras rodoviárias de emergência do Programa Emergencial de Recuperação Rodoviária, bem como para a constituição da fiscalização técnica.

Segundo os autores, a medida provisória violou os princípios da legalidade e separação de poderes em virtude da abertura de créditos extraordinários para fatos que não seriam imprevisíveis e urgentes, contrariando o disposto no parágrafo 3º do

artigo 167 da Carta Magna. Registram que os créditos abertos demandariam prévia autorização legal, pois teriam natureza especial ou suplementar, sendo destinados a rubricas já previstas na LDO.

O Ministro Relator julgou pela improcedência da ADI por considerar que a matéria discutida se tratava de ato administrativo com objeto determinado e destinatário certo na forma de medida provisória. Alegou que, conforme precedente estabelecido na ADI 203 (BRASIL, 1990), não seria cabível ação direta de inconstitucionalidade contra ato concreto desprovido de abstração, generalidade ou normatividade. O plano decidiu conforme voto do ministro relator.

Neste caso, o STF remeteu-se a precedente datado de 1990 para reafirmar sua posição de que a medida provisória era ato administrativo concreto, desprovido de abstração, generalidade ou normatividade, ou seja, lei meramente formal, perante o qual seria impossível o controle constitucional abstrato.

#### 4.2 ADI NÚMERO 1640, JULGADA EM 12 DE FEVEREIRO DE 1998.

Examinou-se a Adin 1640 (BRASIL, 1998), que tem como autores o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Verde (PV), movida com pedido liminar, em desfavor da LOA Federal nº 9.438/97. Argumentou-se que a norma orçamentária destinara quantia superior a 20% dos recursos provenientes da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) para o financiamento de dívidas e encargos contraídos pelo Ministério da Saúde com o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em desrespeito ao parágrafo 3º do artigo 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Segundo o referido dispositivo legal, os recursos oriundos da CPMF devem ser empregados de maneira integral no financiamento de ações e serviços de saúde.

No julgamento da liminar, intimada a se manifestar, a Presidência de República alegou preliminarmente impossibilidade de controle concentrado de ato orçamentário. O relator acolheu essa preliminar entendendo que o ato impugnado representa destinação de recursos prevista em lei formal, todavia com natureza e

efeitos político-administrativos concretos. Dessa forma, votou pelo não conhecimento da ação e indeferimento da medida liminar por ser descabido controle de constitucionalidade de atos normativos orçamentários pela via concentrada. O voto do relator foi acompanhado pelo Pleno do STF.

No caso apresentado, registrou-se novamente a natureza do orçamento público como ato de efeitos concretos, expressando-se como um ato administrativo editado sob a forma de lei formal, com objeto determinado e destinatário certo. Assim, os atos estatais de efeitos concretos, por serem desprovidos de natureza normativa, coeficiente de normatividade ou generalidade abstrata, não se submeteriam ao controle concentrado de constitucionalidade. Nesse período em que se situa o caso narrado, a Corte Suprema permanecia firme quanto a essa posição (CORREIA NETO, 2011).

#### 4.3 ADI NÚMERO 2484, JULGADA EM 19 DE DEZEMBRO DE 2001.

Registrou-se a ADI 2484 (BRASIL, 2001) ajuizada Partido Comunista do Brasil (PC do B), com pedido de medida liminar, que contestou o parágrafo 1º do artigo 19, o parágrafo 1º do artigo 55 e o artigo 64 da Lei Federal de Diretrizes Orçamentárias nº 10.266/2001. Os dispositivos citados permitiam à LOA incluir proposta de projetos legislativos para modificação do Plano Plurianual, os recursos necessários à revisão geral de pessoal e despesas excepcionais com as eleições gerais de 2002, assim como as estimativas de receitas das propostas legislativas de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória, em trâmite no Congresso Nacional, que propunham mudanças na legislação tributária e das contribuições.

No julgamento, o autor confrontou a jurisprudência da corte. Apontou que as normas atacadas seriam gerais e abstratas, o que as tornaria sujeitas ao controle de constitucionalidade concentrado. Registrou ainda que feriram o parágrafo 7º do artigo 165, o parágrafo 3º do inciso I do artigo 166, parágrafo 10 do inciso II do artigo 169 e inciso X do artigo 37 da CF, por alvitarem incerteza e ilegalidade ao processo de constituição do orçamento.

O ministro relator recepcionou preliminar apresentada pela Presidência da

República, que figurou como ré, e julgou a legislação questionada como norma de caráter concreto, o que impediria o controle abstrato, conforme jurisprudência firmada pelo tribunal.

O pleno ratificou a natureza concreta da norma orçamentária e negou o conhecimento da ação por impossibilidade de controle concentrado. No entanto, esse julgamento merece destaque por representar o primeiro caso de divergência entre os ministros da corte, materializado no voto do Ministro Marco Aurélio.

Ele contrariou a posição então firmada entendendo que os dispositivos se configurariam como normas de caráter abstrato. Seu voto foi sucinto e sequer abordou a procedência da liminar, porém marcou o primeiro foco de discordância quanto à impossibilidade de controle das leis orçamentárias e dos atos administrativos relacionados.

#### 4.4 ADI NÚMERO 2925, JULGADA EM 19 DE DEZEMBRO DE 2003.

A Confederação Nacional do Transporte (CNT) ajuizou a ADI 2925 (BRASIL, 2003), questionando a constitucionalidade do artigo 4º, inciso I, alíneas “a”, “b”, “c” e “d” da Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2003, a Lei 10640 (BRASIL, 2003b). Os dispositivos atacados autorizavam o Poder Executivo Federal a abrir créditos suplementares para complementação de dotações orçamentárias em cada subtítulo, respeitado o limite de 10% do respectivo valor. Os recursos seriam provenientes de anulação parcial de dotações; da reserva de contingência, inclusive de fundos e de órgãos e entidades das Administrações direta e indireta; e do excesso de arrecadação de receitas diretamente arrecadadas, desde que para alocação nos mesmos subtítulos em que os recursos dessas fontes foram originalmente programados.

A requerente pleiteou a aplicação de interpretação conforme a constituição das espécies de abertura de crédito suplementar autorizadas pelos referidos dispositivos legais, a fim de evitar restrições às destinações legalmente estipuladas dos recursos oriundos da arrecadação da CIDE-Combustíveis.

Apontou a inconstitucionalidade da Lei 10.640/2003 com fundamento no

inciso II do § 4º do artigo 177 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) - CF, o qual estabelece vinculação de recursos arrecadados com a 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.

Tais recursos deveriam ser revertidos para pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e financiamento de programas de infraestrutura de transportes. Esses créditos não poderiam exceder dez por cento de cada subtítulo.

A relatora, Ministra Ellen Gracie, em seu voto, registrou que o STF tem se mantido firme em considerar impossíveis pretensões semelhantes com base no princípio constitucional da separação de poderes, uma vez que a lei orçamentária recebeu aprovação do poder legislativo. Ao declarar a inconstitucionalidade parcial da lei orçamentária, seu sentido e alcance seriam modificados. Isso implicaria na Corte atuar como legislador positivo, quando lhe é permitido apenas agir como legislador negativo.

Avaliou que a Lei 10.640/2003, ao facultar indefinidamente a realocação de recursos por meio de créditos suplementares, inclusive as oriundas da Cide-combustíveis, desrespeitou a vinculação constitucional dessa contribuição. Julgou, pois, procedente a ação, a fim de determinar à Lei 10.640 interpretação conforme a Constituição, de forma que as receitas originárias da Cide deveriam ter destinação conforme o inciso II do parágrafo 4º da Constituição Federal.

A diferença fundamental entre a ADI 1.640 e a 2.925 está em seus objetos. No caso da ADI 2.925, a questão julgada não discutiu diretamente a destinação de recursos, mas a autorização para abertura de créditos suplementares por meio de decreto, dispensando lei específica. O tribunal entendeu ser possível o controle abstrato por consubstanciar norma típica de competência, fato que afastava o caso do enquadramento em norma orçamentária, pois a intervenção judicial incidiu sobre a forma determinada para abertura de créditos suplementares.

Registrou-se, nesse julgamento, o relato de uma nova hipótese de controle concentrado de constitucionalidade, que foi apontado como possível quando a lei



orçamentária possuía aspectos de abstração e autonomia, fugindo do campo da eficácia concreta.

Nesta ocasião, não se superou a posição então estabelecida, mas se expressou que em casos nos quais se evidenciasse os aspectos de generalidade e abstração, bem como a alegada violação direta a dispositivo constitucional, seria cabível controle constitucional abstrato (FUX, 2016).

#### 4.5 ADI NÚMERO 3652, JULGADA EM 19 DE DEZEMBRO DE 2006.

Identificou-se a ADI 3652 (BRASIL, 2006), ajuizada pelo Governador do Estado de Roraima, com pedido de medida liminar, contra disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 503/2005. Os dispositivos atacados foram o artigo 41, que limitou o gasto com pessoal de todos os Poderes e do Ministério Público (MP); o *caput* e os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 52, que regulavam a distribuição do superávit financeiro entre os Poderes e o MP; o artigo 55, o qual dispunha sobre a contratação de operações de crédito para o financiamento da dívida pública; e, por fim, o parágrafo único do artigo 56, que atribuiu aos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como ao MP, a prerrogativa de modificar seus orçamentos por transposição, remanejamento ou transferência de recursos.

Tratou-se de tentativa do Governo do Estado de rever as emendas orçamentárias realizadas pela Assembleia Legislativa por meio da intervenção do Poder Judiciário. A fundamentação do autor para questionar o art. 41 foi de que este aplicou limites para gastos com pessoal acima dos limites constitucionais previstos no art. 169 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Quanto ao art. 52 e parágrafos, haveria violação dos artigos 167 da Constituição Federal e 43 da Lei 4320/64 por conta de regulação indevida atrelada ao conceito de superávit financeiro.

O artigo 55, por sua vez, foi questionado por permitir que o Poder Executivo manuseasse com liberdade acima da constitucionalmente prevista as operações de crédito e sua influência nas receitas previstas na LOA. Finalmente, o artigo 56 teria ferido os artigos 61 e 165 da CF ao garantir aos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como ao Ministério Público, a possibilidade de legislar por iniciativa própria quanto à

sua organização orçamentária.

Segundo o requerente, as emendas do Legislativo excederam os limites de sua competência, majorando ilegalmente sua despesa com pessoal, que teria como consequência a redução no gasto com investimentos na área social.

Ao apreciar o feito, o Relator julgou procedente a medida liminar requerida com o argumento de que a Assembleia Legislativa modificara substancialmente o projeto de lei do Poder Executivo, em desrespeito ao inciso I do artigo 165 da CF, que garante ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para elaboração do orçamento.

Na apreciação da ação principal, o relator votou por sua procedência parcial, determinando a interpretação conforme o artigo 56 da LDO, a fim de que a transposição, remanejamento ou transferência de recursos obedecesse às limitações do inciso II do artigo 167 da CF. No tocante ao artigo 41, não conheceu da ação por considerar norma concreta, desprovida da generalidade e abstração necessárias ao controle concentrado de constitucionalidade.

Em relação ao artigo 52 e parágrafos, desconheceu a ação quanto aos parágrafos 1º e 3º por entender que a haveria apenas ilegalidades em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e à Lei 4.320/64 e julgou improcedente a ação em quanto ao parágrafo 2º por conta de apenas versar sobre a distribuição de receita proveniente de superávit financeiro. Avaliou improcedente também o artigo 55 por de entender que o § 8º do artigo 165 da CF possibilitava contratação de operação de crédito por antecipação de receita.

O pleno decidiu, por unanimidade, receber a ação parcialmente no tocante ao artigo 56 para determinar interpretação conforme o inciso II do artigo 167 da Constituição.

Em análise do julgamento exposto, Vasconcelos (2010) sublinha que a consideração da Lei Orçamentária como concreta ocorre para apenas um de seus dispositivos impugnados. Quanto às demais impugnações, não há uma *ratio decidendi* única, mas curtas e individualizadas objeções às alegações do autor. Registra que o relator não fez menção à tese da lei orçamentária como lei formal, chegando a acatar a ação de forma parcial.

#### 4.6 MC-ADI NÚMERO 4048, JULGADA EM 14 DE MAIO DE 2008.

O terceiro caso apresentado se refere ao MC-ADIn 4.048 (BRASIL, 2008), que relatou ação proposta pelo PSDB contra a Medida Provisória 405/2007, convertida na Lei 11.658/2008, a qual concedeu crédito suplementar à Justiça Eleitoral e a órgãos do Poder Executivo. O autor alegou que crédito foi aberto com violação às determinações dos artigos 62, § 1º, I, “d”, e 167, § 3º da CF.

Na alínea “d” do inciso I do parágrafo 1º do artigo 62, estava expressa a proibição de medida provisória que versasse sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e crédito adicionais e suplementares. No §3º do artigo 167, permite-se abertura de crédito extraordinário em prol de despesas imprevisíveis e urgentes, como as oriundas de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

O requerente enfrentou o posicionamento jurisprudencial até então solidificado pelo STF no tocante à impossibilidade de controle concentrado das leis orçamentárias por serem normas concretas e individualizadas. Para isso, sublinhou o posicionamento doutrinário do ministro Gilmar Mendes em que o mesmo considera possível a incidência de controle judicial concentrado sobre normas ou atos normativos de efeitos concretos, como as leis orçamentárias.

Apontou que o não conhecimento da ação elevaria as medidas provisórias sobre créditos extraordinários a nível hierarquicamente superior às leis ordinárias, sendo imunes ao controle de constitucionalidade e criando espaço de ilegitimidade não sujeito ao controle jurisdicional. Recordou que a CF exemplifica situações urgentes e imprevisíveis, tais como guerra, comoção interna e calamidade pública, que servem de parâmetro para a edição de medidas provisórias, o que não se enquadrava na situação atacada, desprovida, segundo o autor, de semelhante gravidade, imprevisibilidade e urgência. Esclareceu que a Carta Magna afastou das medidas provisórias a abrangência à norma orçamentária, sendo as únicas exceções os créditos extraordinários como resposta a situações imprevisíveis e urgentes.

O relator, ministro Gilmar Mendes votou pelo deferimento da liminar, no que foi acompanhado pela maioria dos ministros, por entender ser possível o controle concentrado de leis com conteúdo desprovido de generalidade e abstração. Registrou

que não é admissível que o intérprete debilite a submissão das leis ao controle abstrato, como instrumento próprio à concretização da ordem constitucional. Isso implicaria na imunidade ao controle abstrato de diversos atos aprovados sob a forma de lei, os quais, em muitos casos, não envolvem situações subjetivas, livrando-se do controle de legitimidade no âmbito da jurisdição ordinária. Criticou a jurisprudência do STF por ter firmado entendimento, até então, de que as leis de efeito concreto não seriam sujeitas ao controle normativo abstrato. Registrou esse como o novo entendimento da Corte, já expresso na ADI 2925.

Identificou-se, no caso analisado, uma flagrante mudança no entendimento do tribunal em relação à sua jurisprudência anterior. A restrição ao controle concentrado das leis orçamentárias, que antes era unânime, foi afastada pela maioria dos ministros em virtude da relevância da norma orçamentária e da grande número de atos normativos semelhantes, que também possuem aparentes efeitos concretos, porém foram editados sob a forma de lei (VASCONCELOS, 2010).

Dos Anjos (2009) sublinha que o controle judicial da execução orçamentária não configura ingerência nem usurpação de poder. A própria *ratio* das leis orçamentárias e da atividade financeira do Estado tem fundamento na concretização dos objetivos constitucionais. Nesse sentido, o Ministro Carlos Ayres Britto registrou, no julgamento da ADI 4048, que o orçamento é a norma de maior importância após a CF, haja vista ser a que mais influencia o destino da coletividade.

O relator registrou ainda que não se fizeram presentes os pressupostos constitucionais para abertura de crédito extraordinário, tendo em vista o direcionamento dos recursos para despesas de custeio. Esclareceu-se que as situações apresentadas como justificativas para abertura do crédito, apesar de graves, não eram urgentes, nem imprevisíveis o suficiente.

Quanto ao mérito, esclareceu que, ante o lapso de tempo, a causa exauriu sua eficácia jurídico-normativa por conta de os créditos apenas poderem ser usados até o fim do exercício financeiro de 2008. Assim, a relatora julgou, em 14 de fevereiro de 2011, prejudicada a ação pela perda superveniente de objeto.

#### 4.7 ADIS NÚMEROS 4356 E 4426, JULGADAS EM 09 DE FEVEREIRO DE 2011.

Ajuizaram-se duas ações diretas de inconstitucionalidade em face da Lei nº 14.506, de 16 de novembro de 2009, do Estado do Ceará, que estabeleceu limites de despesa com a folha de pagamento dos servidores estaduais do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público estadual.

A ADI 4356 foi ajuizada em 10 de dezembro de 2009 pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), com objetivo de impugnar o artigo 6º da lei estadual. A ADI 4426 (BRASIL, 2011) foi ajuizada em 8 de junho de 2010 pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) com a finalidade de impugnar a lei em sua integralidade. A CONAMP registrou que o artigo 6º da lei impugnada era materialmente inconstitucional, por ferir a autonomia financeira do Ministério Público do Estado do Ceará, uma vez que impedia a inclusão das verbas necessárias para saldar as obrigações financeiras já assumidas para com os seus membros ativos e inativos em seu próximo orçamento. Defendeu que o dispositivo questionado afrontava o disposto na CF em seus artigos 5º, inciso XXXVI, que dispõe sobre a garantia da preservação do direito adquirido; artigo 127, parágrafo 3º, e artigo 168, que garantem a autonomia financeira do Ministério Público.

Atacou-se a constitucionalidade da integralidade do diploma legal por conta de inconstitucionalidade formal decorrente da invasão do campo material reservado à lei complementar da União, visto que a Constituição estabelece no artigo 169 que é competência exclusiva do legislador complementar da União estabelecer os limites quanto às despesas de pessoal, para todos os entes da federação. Relatou-se que o diploma questionado também teria incorrido em inconstitucionalidade formal ao estabelecer limitações de caráter orçamentário sem a participação do Poder Judiciário em sua elaboração. Argumentou, por fim, a existência de inconstitucionalidade material, consistente na ofensa aos preceitos constitucionais que asseguram a autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário.

Intimada a parte ré, esta apresentou preliminar de não conhecimento alegando impossibilidade de controle abstrato da matéria discutida. Ao apreciar o caso, o STF sublinhou que, em consonância com recente entendimento firmado pela Corte, não haveria necessidade da lei possuir densidade normativa para se expor ao

controle abstrato de constitucionalidade, por se tratar de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa tão somente ao ato de natureza infralegal. Identificou ainda, os seguintes precedentes que ratificam o referido posicionamento: ADI 4.049/DF-MC, Relator Ministro Teori Zavascki, DJ de 8/5/2009, ADI 4.048/DF-MC, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ de 22/8/08 e ADI 3.949/DF-MC, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ de 7/8/09. Diante disso, rejeitou a preliminar de não conhecimento apresentada.

Essa posição ratifica o novo entendimento jurisprudencial estudado neste trabalho, que surgiu a partir de 2008, quando a Corte passou a entender possível o controle abstrato de constitucionalidade de leis com matéria orçamentária. De acordo com o entendimento que perdurou até o julgamento da ADI 4048/2008, as presentes ações poderiam sequer terem sido conhecidas em virtude da matéria discutida.

Quanto ao mérito, julgou parcialmente procedente para declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da expressão “e Judiciário” contida nos arts. 1º e 6º da lei impugnada e para declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto dos demais dispositivos da Lei nº 14.506/09 do Estado do Ceará, afastando do seu âmbito de incidência o Poder Judiciário.

#### 4.8 ADI 5287, JULGADA EM 2 DE MAIO DE 2016

A Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 5287 foi movida pela Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADep) e representa o julgamento mais recente do STF encontrado quando da elaboração deste artigo. A autora enunciou que a Defensoria Pública Estadual (DPE) possuía a prerrogativa de elaborar e apresentar sua proposta orçamentária, que apenas seria condicionada a obedecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias e ser encaminhada em conformidade com a previsão do art. 99, § 2º, da CRFB/88.

Com isso, não caberia ao Poder Executivo fazer juízo de valor sobre a proposta orçamentária da DPE, cabendo-lhe apenas, como detentor da competência de deflagrar o processo legislativo, consolidar e remeter a proposta ao órgão legislativo, sem mudanças ou reduções. Questionou, dessa forma, a redução

unilateral do valor da proposta orçamentária da DPE pelo Governador do Estado da Paraíba quando do envio da LOA ao Poder Legislativo, alegando ofensa à sua autonomia, prevista no artigo 134, § 2º, da CRFB/88, e à separação de poderes preconizada nos artigos 2º e 166 da CRFB/88. Questionou, portanto, a constitucionalidade da LOA do estado da Paraíba referente ao ano 2015, a Lei 10.437/2015.

O STF julgou a referida lei inconstitucional no tocante à fixação da dotação orçamentária à DPE com prévia redução pelo Governador do Estado e destacou que é admissível a impugnação de lei de diretrizes orçamentárias por meio de controle abstrato de constitucionalidade, conforme precedentes da corte, cujo mais remoto foi a ADI 4.048/2008, já discutida previamente.

## **CONCLUSÃO**

Ao analisar o entendimento da doutrina, identificaram-se posicionamentos no sentido de que o controle do orçamento e de sua execução é admissível ante a obrigatoriedade das leis orçamentárias e da destinação de recursos para satisfação dos deveres estatais.

Sublinhou-se que, com o advento do Estado de bem-estar social, o orçamento público se firmou como instrumento de concretização das políticas públicas, promoção dos direitos sociais e consecução dos objetivos constitucionais. Assim, a norma orçamentária não apenas autorizava as despesas, mas também obrigava sua aplicação, impondo ao Poder Público a arrecadação das receitas previstas. O conteúdo jurídico material se configura no comando imposto ao governo de aplicar determinados fundos a seus respectivos fins.

Quanto à jurisprudência apreciada, ilustrou-se que desde 1.990, pouco tempo depois no início da vigência da CFRB/88, considerava-se impossível o controle do poder judiciário de forma concentrada nas normas orçamentárias.

Como esclareceu FUX (2016), até então, a impugnação de lei orçamentária não se configuraria como um ataque a um ato normativo, mas a um ato político-administrativo concreto de destinação de recursos, que apenas formalmente se

revestia como lei. Seria descabido o controle de constitucionalidade, portanto, por não se tratar de ato normativo.

Além disso, considerava a Suprema Corte que como não se trataria de ato normativo, mas de ato de efeitos meramente concretos, a intromissão do Judiciário na questão seria indevida, representando violação ao princípio da separação dos Poderes (FUX, 2016).

Todavia, registrou-se uma mudança no entendimento do STF a partir do julgamento da ADI 4048, no ano de 2008, quando o tribunal iniciou toda uma construção jurisprudencial favorável à possibilidade de controle concentrado das leis com matéria orçamentária (TEIXEIRA; POLICARPO, 2012).

Em arremate, FUX (2016) enunciou com muita propriedade que a antiga posição do STF foi sucedida primeiramente por uma intermediária, segundo a qual eram admissíveis ações de controle concentrado quando se demonstrasse que a parte impugnada da lei revestia-se de abstração e generalidade, aliado a existência de ofensa direta a dispositivo constitucional. Por fim, ilustrou-se o entendimento, que hoje prevalece, o qual defende a ampla possibilidade de impugnação de leis orçamentárias pela fiscalização abstrata de constitucionalidade quando houver no ato atacado violação a dispositivo da CRFB/88.

Diante disso, logrou-se êxito consecução dos objetivos deste estudo, especialmente quanto à validação da hipótese de controle constitucional abstrato das leis orçamentárias e dos atos administrativos por elas regulados. Esclareceu-se que há divergência doutrinária quanto a essa possibilidade, porém, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou posição desde 2008, e que persiste até o momento, favorável à essa hipótese.

Pesquisas futuras poderão aprofundar do estudo sobre a natureza jurídica das normas orçamentárias, em especial quanto à divergência doutrinária que discute sua classificação como lei formal ou material.



---

**REFERÊNCIAS**

ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

ASSONI FILHO, Sérgio. Controle de Constitucionalidade da Lei Orçamentária. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 2011.

Bobbio, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 5. ed. Trad. Fernanda Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru: Edipro, 2012.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade número 203, com medida liminar**. Relator: Ministro Celso de Melo. Julgada em 22.3.1990.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade número 1.496**. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgada em 21.11.1996.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade número 1.640**. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgada em 12.2.1998.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade número 2.484**. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgada em 19.12.2001.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade número 2.925**. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgada em 19.12.2003.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3652**. Relatora: Min. Sepúlveda Pertence. Julgada em 19.12.2006.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgada em 14.5.2008.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade número 4356**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgada em 9.2.2011.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade número 4426**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgada em 9.2.2011.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com Pedido de Medida Liminar número 307**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgada em 11.4.2014.

---

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade número 5287**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgada em 2.5.2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 25 fev. 1967. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 9 jan. 2017.

BRASIL. **Lei 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. Brasília, 4 mai. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 9 jan. 2017.

CAMPOS, Francisco. Orçamento – Natureza Jurídica – Lei Material e Lei Formal – Exposição e Crítica da Doutrina de Laband – Direito Comparado – Elevação do Imposto de Vendas e Consignações em São Paulo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 14, out./dez. 1948

CONTI, José Maurício. Planejamento e responsabilidade fiscal. **Lei de Responsabilidade Fiscal-10 anos de vigência: questões atuais**. Florianópolis: Conceito Editorial, p. 39-56, 2010.

CORREIA NETO, Celso de Barros; PÚBLICO, O. Orçamento. o Supremo Tribunal Federal. **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1949.

DOS ANJOS, Pedro Germano. Limitações processuais e critérios jurídicos ao controle jurisdicional do orçamento público. **Revista do Direito Público**, v. 4, n. 2, p. 99-116, 2009.

DUGUIT, Léon. **Traité de droit constitutionnel**. E. de Bocard, 1925.

FUX, Luiz. Orçamento público na jurisprudência do STF: a possibilidade de controle judicial, a autonomia constitucional orçamentária e a problemática do orçamento participativo. In: FUX et al. **Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao ministro Marco Aurélio**. Curitiba: Juruá, 2016, p. 25-47. [1061970] SEN STF 341.38 D598 DFJ

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOOGLE. **Google acadêmico**. 2016. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/>>. Acesso em: 9 jan. 2017.

GRAU, Eros Roberto. Despesa pública—conflito entre princípios e eficácia das regras jurídicas—o princípio da sujeição da Administração às decisões do Poder Judiciário e o princípio da legalidade da despesa pública. **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 2, p. 131-147, 1993.

JÈZE, Gaston. **Cours de finances publiques, 1935-1936**. Librairie générale de droit & de jurisprudence, 1936.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

LABAND, Paul; ZAMIT, José; BEREIJO, Alvaro Rodríguez. **Derecho presupuestario**. Ministerio de Hacienda, 1979.

MAZZA, Fabio Ferreira; MENDES, Áquilas Nogueira. Decisões judiciais e orçamento: um olhar sobre a saúde pública. **Revista de Direito Sanitário**, v. 14, n. 3, p. 42-65, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade**. In. MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de segurança. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

NOBRE, Leni Lúcia Leal. **Análise dos julgamentos do Tribunal de Contas dos municípios do Estado do Ceará: um olhar sobre a prestação de contas dos Sistemas Municipais de Saúde**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública. Departamento de Prática de Saúde Pública.

Regis Fernandes de Oliveira. **Curso de Direito Financeiro**. 4. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SANTOS, Patrícia da Fonseca dos. **Natureza jurídica do orçamento público e o controle da execução das despesas previstas na lei orçamentária**. 2013.

SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE - SCIELO. **Biblioteca científica eletrônica online**. Disponível em: <<http://www.scielo.org/>>. Acesso em: 9 jan. 2017.

SCIENTIFIC PERIODICALS ELECTRONIC LIBRARY - SPELL. **Sistema de busca de artigos**. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/>>. Acesso em: 9 jan. 2017.

TEIXEIRA, Thamires Prenda; POLICARPO, Douglas. As alterações orçamentárias e o controle de constitucionalidade face aos direitos fundamentais. **Revista do Direito Público**, v. 7, n. 2, p. 133-156, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. vol. V. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

VASCONCELOS, Natália Pires de. **O Supremo Tribunal Federal e o orçamento: uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias**. Monografia. Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público. São Paulo, 2010.