

UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO  
FACULDADE DE DIREITO “LAUDO DE CAMARGO”  
MESTRADO EM DIREITO

CRISTINA ELENA BERNARDI IAROSZESKI

**O CONTROLE DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO  
INSTRUMENTO DE RESPONSABILIDADE FISCAL E  
PROBIDADE ADMINISTRATIVA**

RIBEIRÃO PRETO

2015

CRISTINA ELENA BERNARDI IAROSZESKI

**O CONTROLE DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO  
INSTRUMENTO DE RESPONSABILIDADE FISCAL E  
PROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Dissertação apresentada à Universidade de  
Ribeirão Preto UNAERP, como requisito para a  
obtenção do título de Mestre em Direito. Área de  
Concentração: Proteção e Tutela dos Direitos  
Coletivos, 2015.

Orientador: Prof. Dr. Sebastião Sérgio da Silveira.

RIBEIRÃO PRETO

2015

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento  
Técnico da Biblioteca Central da UNAERP

- Universidade de Ribeirão Preto -

I118c Iaroszeski, Cristina Elena Bernardi, 1976-  
O controle do orçamento público como instrumento de  
responsabilidade fiscal e probidade administrativa / Cristina

Elena Bernardi Iaroszeski. - - Ribeirão Preto, 2015.

153 f.

Orientador: Prof. Dr. Sebastião Sérgio Da Silveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Ribeirão Preto,  
UNAERP, Direito, área de concentração: Direitos coletivos e  
Cidadania. Ribeirão Preto, 2015.

# **O CONTROLE DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE RESPONSABILIDADE FISCAL E PROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Dissertação apresentada à Universidade de  
Ribeirão Preto UNAERP, como requisito para a  
obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Proteção e Tutela dos Direitos Coletivos.

Projeto de Pesquisa: Mecanismos Administrativos Clássicos, Legislação Constitucional e Infraconstitucional e a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na Tutela dos Interesses e Direitos Coletivos.

Data de defesa: 25 de agosto de 2015

Resultado: APROVADA

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Sebastião Sérgio da Silveira  
UNAERP - Universidade de Ribeirão Preto

Profa. Dra. Ana Carla Bliacheriene  
USP – Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Rafael Tomaz de Oliveira  
UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto

RIBEIRÃO PRETO – SP

2015

Dedico, aos meus pais que me ensinaram a importância do estudo.

Ao meu eterno companheiro e marido Mauro, pelo olhar de apoio incondicional em todos os momentos de estudo, por todas as palavras de incentivo e pelo gesto de compreensão nos momentos em que não pode compartilhar da minha companhia, mas, sobretudo, pela atitude de amor, que sempre se fizeram presentes a cada momento de nossas vidas.

Aos meus amados filhos, Arthur e Maria Luiza, que amo incondicionalmente e por toda a eternidade, por eles busco incessantemente o conhecimento.

E aos meus queridos Mestres, que são os pilares fundamentais na minha formação, recebam a minha homenagem com profunda admiração, carinho e respeito.

*“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.”  
(Arthur Schopenhauer)*

## RESUMO

O orçamento público tem grande importância na alocação dos recursos públicos, como instrumento de planejamento que apresenta as decisões do Estado, estabelecendo as ações prioritárias para atender as demandas da sociedade. O processo de elaboração do Planejamento, bem como da Lei Orçamentária deve ser observado já que autoriza todo o gasto do Estado para atender as finalidades de interesse público existentes na sociedade. A pesquisa tem o condão de compreender que todo processo alocativo de recursos está sob o manto da lei e nada pode ser realizado via orçamento, sem que exista uma autorização legislativa para a efetivação da despesa pública. Assim, demonstra-se a necessidade de obediência à Lei Complementar 101, para as finanças públicas, pois é um código de conduta para os administradores públicos, que deverá ser aplicada em todas as esferas de governo com o objetivo de melhorar a administração das contas públicas. Pauta-se pelos princípios da administração pública fazendo com que o orçamento público seja efetivamente um mecanismo de limitação de gastos, organização estatal e representação dos anseios sociais. Além disso, o orçamento público passa a ser um mecanismo de proteção à probidade administrativa haja vista o Administrador Público dever obediência a Constituição Federal e demais normas no momento de sua elaboração e aprovação.

**Palavras-chave:** Orçamento Público, Responsabilidade e Probidade Administrativa.

## RESUMEN

El presupuesto público tiene gran importancia en la asignación de los recursos públicos, como instrumento de planificación que presenta las decisiones del Estado, establecer las acciones prioritarias para satisfacer las demandas de la sociedad. El proceso de preparación de la planificación, así como de la Ley de presupuesto debe ser observada ya que autoriza la totalidad pasó al Estado para cumplir los objetivos de interés público en la sociedad. La investigación tiene la varita mágica para entender que todo el proceso de recurso alocativo está bajo el manto de la ley y nada se puede hacer a través del presupuesto, sin que exista una autorización legislativa para la realización de los gastos públicos. Por lo tanto, demuestra la necesidad de obediencia a la Ley Complementaria 101, para las finanzas públicas, porque es un código de conducta para los funcionarios públicos, que deberían aplicarse en todas las esferas de gobierno, con el objetivo de mejorar la administración de las cuentas públicas. Se rige por los principios de la administración pública, provocando que el presupuesto público es efectivamente un mecanismo para limitar el gasto, estado de organización y representación de los anhelos sociales. Además, el presupuesto público se convierte en un mecanismo de protección para la probidad administrativa no ver el administrador público el deber de obediencia a la Constitución Federal y otras normas en el momento de su preparación y aprobación.

**Palabras clave:** Presupuesto Público, De Rendición de Cuentas y La Probidad Administrativa.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CC	Código Civil
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DL	Decreto Lei
FMI	Fundo Monetário Internacional
IEGM	índice de Efetividade da Gestão Municipal
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
NBCASP	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
PPA	Plano Plurianual
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TC	Tribunal de Contas

TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TJ	Tribunal de Justiça
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
SOF	Secretaria de Orçamento Federal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1 O ORÇAMENTO PÚBLICO .....</b>	<b>16</b>
1.1 CONCEITO DE ORÇAMENTO PÚBLICO .....	16
1.2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E O DIREITO COMPARADO .....	20
1.2.1 INGLATERRA .....	20
1.2.2 FRANÇA .....	23
1.2.3 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA .....	25
1.2.4 UNIÃO EUROPÉIA .....	25
1.2.5 BRASIL .....	26
1.3 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS BÁSICOS .....	31
1.3.1 INTRODUÇÃO .....	31
1.3.2 PRINCÍPIO DA UNIDADE .....	33
1.3.3 PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE .....	34
1.3.4 PRINCÍPIO DA ANUALIDADE .....	35
1.3.5 PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE .....	37
1.3.6 PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO OU NÃO VINCULAÇÃO DE RECEITAS .....	39
1.3.7 PRINCÍPIO DA PROGRAMAÇÃO .....	40
1.3.8 PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO .....	41
1.3.9 PRINCÍPIO DA ESPECIFICAÇÃO .....	43
1.3.10 PRINCÍPIO DA EVIDENCIAÇÃO OU CLAREZA ORÇAMENTÁRIA .....	44
1.3.11 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE .....	45
1.3.13 PRINCÍPIO DA MORALIDADE .....	48
1.3.14 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA LEI ORÇAMENTÁRIA .....	55
1.3.14.1 EXPERIÊNCIAS DO TCE/SP NA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA .....	58
<b>2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA LEI ORÇAMENTÁRIA .....</b>	<b>60</b>
2.1 INTRODUÇÃO .....	60
2.2 FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL .....	61
2.2 TRATADO DE MAASTRICHT .....	63
2.3 THE FISCAL RESPONSABILITY ACT, DE 1994 .....	64
2.4 BUDGET ENFORCEMENT ACT E O “ACCOUNTABILITY” .....	65
2.5 AS NORMAS ESTABELECIDAS NA LRF PARA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	65
2.6 O CONTROLE DA LRF E SUA RESPONSABILIDADE SOCIAL DE PROTEÇÃO AOS INTERESSES COLETIVOS .....	71

2.7 A LRF E A OBRIGAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO COMO FOMENTADORES DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA .....	72
2.7.1 PLANO PLURIANUAL.....	73
2.7.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.....	75
2.7.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL .....	76
2.7.4 OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA BUSCA DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	78
2.8 AS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E O DEVER DE OBEDIÊNCIA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	82
2.8.1 O ASPECTO FORMAL E MATERIAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO CUMPRIMENTO DAS METAS E OBRIGATORIEDADES DA LRF.....	82
2.8.2 A OBRIGATORIEDADE DE EXECUÇÃO VINCULADA DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	89
2.8.3 OS CRÉDITOS ADICIONAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	92
<b>3. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E DA LEGALIDADE EXERCIDO SOBRE A LEI ORÇAMENTÁRIA COMO INSTRUMENTOS DE GARANTIA DA DEMOCRACIA E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>97</b>
3.1 O CARÁTER CONCRETO DA LEI ORÇAMENTÁRIA .....	97
3.2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ORÇAMENTÁRIA ...	101
3.2.1 A INCONSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	104
3.2.1.1 REQUISITOS MATERIAIS DA LEI ORÇAMENTÁRIA .....	106
3.2.1.2 REQUISITOS FORMAIS DA LEI ORÇAMENTÁRIA .....	107
3.3 OS MOMENTOS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA LEI ORÇAMENTÁRIA: DEFESA E PROTEÇÃO DA CONSTITUIÇÃO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA .....	108
3.3.1 PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ORÇAMENTÁRIA .....	109
3.3.2 OBJETO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE .....	110
3.3.3 MOMENTO DE REALIZAÇÃO .....	110
3.3.4 ÓRGÃO QUE O EXERCE .....	112
3.3.5 ÓRGÃOS COMPETENTES PARA REALIZAR O CONTROLE.....	113
3.3.6 MODO DE MANIFESTAÇÃO .....	114
3.3.7 FINALIDADE .....	115
3.4 A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DO CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....	116
3.5 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....	120
3.6 CONTROLE DA LEGALIDADE NA LEI ORÇAMENTÁRIA .....	127
3.7 INCONSTITUCIONALIDADE, ILEGALIDADE E DESOBEDIÊNCIA À LEI ORÇAMENTÁRIA COMO POSSÍVEIS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	130

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>138</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>145</b>

## INTRODUÇÃO

O tema objeto do presente estudo é resultado de alguns questionamentos jurídicos em torno da lei orçamentária, que surgiu a partir de estudos da doutrina e jurisprudência. De forma que os temas a ela vinculados pareçam esquecer que se trata de uma lei que se refere à organização do Estado, no desempenho das funções executiva, legislativa e judiciária.

Procura-se identificar a partir da evolução histórica de vários países, escolhidos aleatoriamente, o motivo que os levou a tentar iniciar o controle referente ao pagamento de impostos, bem como o controle dos gastos com a coroa. Assim, verificou-se a necessidade de se elaborar uma peça de caráter orçamentário, que controlasse as receitas e os gastos dos Estados.

Ainda, com o surgimento do orçamento, passa a ser imperativa a necessidade de aprimoramento da gestão pública. Os cidadãos, detentores dos direitos coletivos, passam a questionar se os gestores estão agindo com responsabilidade na administração do dinheiro e patrimônio público, bens estes, indivisíveis de per si, pois dizem respeito a toda à sociedade.

Com isso, surgem instrumentos que visam controlar o gasto público, além de ampliar a gestão administrativa para uma visão mais gerencial e responsável daquilo que é de toda a sociedade.

Diante disso, inúmeras leis passam a existir, bem como a aprovação da própria Constituição de 1988, estão destinadas a criar mecanismos de controle e estabelecer parâmetros para estimar a receita e fixar a despesa do Estado.

A Lei Complementar 101, para as finanças públicas, é um código de conduta para os administradores públicos, que deverá ser aplicada em todas as esferas de governo com o objetivo de melhorar a administração das contas públicas.

Juntamente com ela, a Constituição Federal e demais leis infraconstitucionais procuram reforçar o entendimento de que o orçamento público deve ser efetivamente um mecanismo de limitação de gastos, organização estatal e representação dos anseios sociais.

Por meio do controle de legalidade e controle de constitucionalidade sobre as leis orçamentárias tenta-se demonstrar que o orçamento público passa a ser um mecanismo de proteção à probidade administrativa haja vista o Administrador Público dever obediência a Constituição Federal e demais normas no momento de sua elaboração e aprovação e a constante mudança na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Tenta-se demonstrar que o Administrador público que descumprir os preceitos constitucionalmente previstos para a Administração Pública, bem como a moral, a ética, a boa-fé e os bons costumes, caberá ser penalizado por improbidade administrativa.

Este cenário demonstra que o sistema jurídico está em constante transformação e necessita de concepções que devolvam à lei orçamentária a autoridade que lhe foi dada pela Constituição, enquanto instrumento de planejamento e de controle de políticas públicas. Impossível, portanto, falar-se de efetivação de direitos, sem falar de orçamento.

Este trabalho tem o escopo de tentar solucionar inúmeros questionamentos, dentre eles se o orçamento é ou não uma lei. Se não for lei, qual sua razão de ser aprovada pelo Legislativo. Se for lei, se poderá sofrer o controle concreto de constitucionalidade. Pode ainda o gestor público ser condenado por atos de improbidade administrativa por aprovar lei orçamentária inconstitucional. Qual o entendimento da doutrina e da jurisprudência diante destes temas.

Com este estudo pretende-se que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário se atentem para a importância que as normas de direito financeiro representam sobre o planejamento. Que também se atentem para a importância da lei orçamentária, que é o início e fim de cada conduta estatal. E que não se esqueçam de que o planejamento responsável e transparente é o

primeiro passo para uma boa administração e deve ser feito em conjunto, inclusive criando mecanismos para a participação da população no momento de sua elaboração.

O presente trabalho é constituído de três partes. Na primeira parte procura-se identificar o nascimento do orçamento, traçando a evolução histórica deste em alguns países. Demonstra-se a importância em se observar os princípios constitucionais orçamentários evidenciando o Princípio da Moralidade e da Eficiência na elaboração da lei orçamentária.

A segunda parte investiga como surgiram as normas de direito financeiro que delimitam a atuação na elaboração orçamentária e quais foram os instrumentos utilizados como modelo e, que, de alguma forma, auxiliaram na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por que esta lei foi considerada um marco no Estado de Direito, e na Democracia e porque é qualificada como um instrumento de controle e proteção aos interesses coletivos.

Na terceira parte, inquire-se sobre o controle de constitucionalidade e legalidade exercido sobre a lei orçamentária, estudando o caráter da norma orçamentária e os momentos de controle de constitucionalidade desta lei como instrumento de defesa e proteção da norma constitucional. Demonstra também a legitimidade democrática do controle judicial de constitucionalidade das normas orçamentárias, o entendimento adotado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto ao cabimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade na seara orçamentária. Aborda-se sobre o controle de legalidade que é exercido sobre o orçamento. Investiga-se ainda, se o administrador público incorrerá em atos de improbidade administrativa a partir da inconstitucionalidade da lei orçamentária, em razão da inobservância da legalidade e do dever de cumprimento à moral, ética e boa-fé impostos pelos princípios constitucionais.

O que se pretende é demonstrar, de uma forma criteriosa, que o orçamento público é um instrumento de responsabilidade fiscal e de probidade administrativa.

# 1 O ORÇAMENTO PÚBLICO

## 1.1 CONCEITO DE ORÇAMENTO PÚBLICO

O ser humano, reconhecido como ser social, desde o seu nascimento e durante toda a sua existência está sempre inserido em um tipo de sociedade. As relações sociais forjam-se pautadas pelo poder de uns sobre os outros, nesse sentido:

Poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade. Dominação é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis (WEBER, 1999, p.33).

O Estado, em maior ou menor grau, necessariamente refletirá relações de poder e, conseqüentemente, maiores ou menores relações de dominação.

Como a busca pelo poder encontra-se enraizada na condição existencial humana, imanente ao próprio ser humano, esta se reflete nas instituições criadas e moldadas pelo homem para a satisfação de suas necessidades.

Neste contexto, o poder, enquanto fenômeno social resultante das relações interpessoais, está presente na espacialidade estatal e, por isso mesmo, desde o surgimento do Estado, os homens procuram criar mecanismos para o controle deste poder, para assim controlar a ação estatal, tendo em vista que o Estado nasce absolutista e patrimonialista, misturando-se os bens da coroa com o patrimônio do próprio Estado<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> O Patrimonialismo era uma característica marcante dos Estados absolutistas da Idade Média, dentre os quais Portugal, de quem, no bojo da cultura, recebemos, como herança, essa endemia. Senão, vejamos: tendo sido descoberto por Portugal (1500), o Brasil já nasceu sob a

A história do orçamento confunde-se com a história da própria civilização onde se enleava o orçamento do rei com o do Estado. Basicamente, existia o *aerarium* que era confiada ao Senado e o *fiscus*, que ficaria nas mãos do rei.

Os fatores como a secularização do poder, a criação do Estado e a divisão de suas funções são imprescindíveis para o surgimento de instrumentos legais de restrição do poder dos governantes e de seu corpo administrativo<sup>2</sup>.

O orçamento público enquanto processo é composto por um conjunto de ferramentas de planejamento para a execução das políticas públicas a partir de leis e procedimentos em nível municipal, estadual e federal. Esta gestão orçamentária contendo o planejamento e a execução é que estabelece os recursos para as ações das Políticas Públicas que serão implementadas para toda a coletividade. É assim que o orçamento representa um importante instrumento para efetivação de direitos, desde que priorizado com esta finalidade.

Apesar de existirem referências mais antigas na história da humanidade sobre o poder de tributar do Estado, as raízes do orçamento foram plantadas na Idade Média, quando os barões aprovaram a Magna Carta de João Sem Terra em 1215<sup>3</sup>. Instituíram que os tributos não lhes poderiam ser

---

égide do Patrimonialismo, característica ou mácula marcante que atravessou o chamado período colonial (1500-1822), percorreu o período intitulado imperial (1882-1889), estendeu-se pela chamada República Velha (1889-1930) e chegou aos nossos dias com muita pujança, ainda. Assim como o Corporativismo e a Corrupção, o Patrimonialismo é grave enfermidade, de natureza moral, que afeta seriamente as Administrações Públicas (BONOMO, 2013).

<sup>2</sup> A finalidade do Estado é garantir a sobrevivência da comunidade, determinando a forma pela qual o poder político será exercido, bem como as regras de conduta necessárias ao convívio entre os membros do corpo social.

A fim de atingir estes objetivos, que não são eleitos pelos administradores, mas sim pelo povo por meio do Poder Constituinte Originário, o Estado tem ao seu dispor algumas prerrogativas, chamadas de poderes ou funções, também estabelecidos pelo Legislador Originário. Uma das funções que possui o Estado para a consecução do fim de manutenção da sociedade é o poder de punir.

Ocorre que qualquer poder do Estado somente pode ser usado com a finalidade para a qual se destina e quando uso da prerrogativa é útil e necessário atingir tal finalidade, de forma que o poder de aplicar penalidades deve ser limitado por sua finalidade, qual seja, a existência da sociedade (ARÊDES, 2012, p. 46).

<sup>3</sup> A Magna Carta e o Bill of Rights: entre o direito financeiro e o tributário (SCAFF, 2015).

exigidos, salvo quando de sua concordância. Esse dispositivo foi reforçado em 1689 com o *Bill of Rights*, onde mesmo antes da implantação do orçamento formal a Câmara dos Comuns adotou o princípio de só aprovar propostas de despesas oriundas da Coroa.

É o primeiro documento que consagrou o *status libertatis*, pois os governados iniciaram a delimitação do poder do soberano, ocorrendo em face da limitação financeira da arrecadação. Esta regra tinha o escopo de respeitar as prerrogativas do Executivo, como responsável das finanças do Estado. Ao Legislativo apenas era cabível provar, reduzir ou rejeitar a proposta, além de exercer o controle da execução do orçamento.

Além disso, sabe-se que o orçamento é uma palavra de origem incerta, alguns indicam sua etimologia no latim “ordior”, “orsus sum”, “oridir”. Derivado de orçar, do italiano “orzare”, fazer cálculos que, em sentido vulgar quer dizer a estimativa do custo a respeito das coisas, cujo valor de custeio, faz-se necessário saber antecipadamente.

Conforme a Constituição Federal de 1988, o orçamento público é definido como lei que contém a previsão da receita<sup>4</sup> e a fixação da despesa<sup>5</sup> para um período determinado de tempo (art. 165, §8º). Desta forma, revela-se como um instrumento autorizador da arrecadação e limitador na realização da despesa.

Aliomar Baleeiro entende que o orçamento deve ser tratado como um ato autorizado do Poder Legislativo, que libera o Poder Executivo a realizar despesas necessárias para o funcionamento dos serviços públicos e demais

---

<sup>4</sup> Receita pública é o conjunto de ingressos monetários aos cofres públicos, provenientes de várias fontes e fatos geradores, que forma as disponibilidades financeiras com as quais a Fazenda Pública pode dispor para o financiamento das despesas públicas (AGUILAR et al., 2008, p.156).

<sup>5</sup> Despesa pública é todo dispêndio realizado pelo Poder Público em prol do atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade e para custeio de diferentes setores da Administração (Ibid, p. 187).

fins adotados pela política econômica, bem como a arrecadação das receitas criadas por lei<sup>6</sup>.

No decorrer do tempo, além de instrumento de controle do poder do Estado, o orçamento público, expressa um planejamento que envolve programas de governo, com projetos e atividades a serem desenvolvidos, dentro de determinado período de tempo, sendo considerado um instrumento essencial à Administração Pública<sup>7</sup>.

Diante disso, o conceito de orçamento evoluiu e, de uma maneira geral, a doutrina concorda que o orçamento se trata de um instrumento de planejamento e controle da administração pública.

A Lei nº 4.320/64, que institui normas gerais de Direito Financeiro, lança em seu art. 2º, o conceito de orçamento, disciplinando que: “a Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho de governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”<sup>8</sup>.

Percebe-se que a definição legal apresenta um conceito de orçamento-programa, o qual representa o programa de trabalho do governo e indica os meios necessários para a sua execução, adaptando-se perfeitamente à moderna concepção de orçamento público.

Nesse cenário, verifica-se a grande importância que tem o orçamento público atualmente, pois dele deriva a alocação de recursos necessários ao desenvolvimento do país, a inserção de pessoas na vida econômica ativa e a estabilidade econômica de mercado perseguida por todos os países.

---

<sup>6</sup> BALEEIRO, 2012, p. 29.

<sup>7</sup> O orçamento público ou orçamento programa é a materialização do planejamento do Estado, quer na manutenção de sua atividade (ações de rotina), quer na execução de seus projetos (ações com início, meio e fim). Configura o instrumento do Poder Público para expressar seus programas de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos (receitas) a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios (despesas) a serem efetuados (AGUILAR et al., 2008, p.144)

<sup>8</sup> REIS; MACHADO, 2015, p. 5.

É com base nas transformações advindas de fatos históricos que se pretende verificar a origem do orçamento público até os dias de hoje. Tem a finalidade de traçar o desenvolvimento do conceito de orçamento em alguns países, escolhidos aleatoriamente, pois, são reconhecidos como berço do orçamento público no mundo.

## **1.2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E O DIREITO COMPARADO**

### **1.2.1 INGLATERRA**

De início houve a garantia de que as pessoas não estariam obrigadas a pagar tributos ao rei, salvo com o consentimento dos barões. O rei Jonh Lackland, conhecido como Rei João Sem-Terra, outorgou a Magna Carta estabelecendo em seu artigo 12, que nenhum tributo seria instituído sem o consentimento do Conselho do Reino<sup>9</sup>.

É considerada como origem e marco fundamental do orçamento público, tendo como principal objetivo limitar os poderes de arrecadação do rei e definir a forma de realização dos gastos.

Assinada e divulgada devido às pressões realizadas pelos barões feudais, principais integrantes do Conselho Comum, o qual era o órgão de representação da época, buscavam limitar o poder de tributar do rei.

A Magna Carta evidenciava três aspectos principais: liberava a Igreja para gerir independentemente suas ações, reportava-se a limitação do rei em lançar impostos, uma vez que somente poderiam ser cobrados novos impostos

---

<sup>9</sup> A Magna Carta – conceituação e antecedentes (CARDOSO, 1986).

com a autorização de um senhor feudal, e ninguém poderia ser punido fora da *common law*<sup>10</sup>.

Mesmo não envolvendo a despesa pública, este artigo estabeleceu a primeira forma de controle do “Parlamento” sobre a monarquia absolutista, ou seja, o princípio tributário do consentimento, considerado como ponto de partida para novas reivindicações de direitos.

Naquela época dominava o absolutismo, o controle do Parlamento gerou um sério conflito com o Rei Carlos I. Reclamando em prol do princípio do consentimento e contra a imposição de um empréstimo compulsório pelo rei, o Parlamento britânico baixou a *Petition of Rights* (Petição de Direitos), reafirmando o princípio da Magna Carta, segundo a qual, para ser legítimo, o tributo teria que ser consentido pelo Parlamento<sup>11</sup>.

A partir daí instalou-se uma luta interna. O Rei foi derrotado, condenado e decapitado. Durante a guerra da Inglaterra contra os holandeses, o Parlamento autorizou impostos pretendidos por Carlos II e, estabeleceu claramente para que os tributos arrecadados se destinavam. Foi aí que perceberam ser necessário controlar a aplicação dos recursos públicos, para garantir que fossem destinados ao que realmente era importante e não apenas autorizar sua cobrança.

Com a “Revolução Gloriosa”<sup>12</sup> de 1688 surgiu um novo conflito entre o Rei Carlos II e o Parlamento Inglês. Em 1689, houve a institucionalização da Declaração dos Direitos (*Bill of Rights*) que, dispondo sobre os direitos dos

---

<sup>10</sup> É usual nos referirmos ao direito vigente na Inglaterra e nos países de origem anglo-americana designando-os pela expressão genérica *common law*. Tal expressão é origem do direito criado pelos tribunais a partir de decisões de casos concretos, portanto, é o resultado das decisões dos tribunais, um direito eminentemente jurisprudencial, em que o juiz deve decidir obrigatoriamente pelos precedentes judiciais emanados das cortes superiores. Os tribunais, embora originários da Corte do Rei, tornaram, com o passar do tempo, apenas formalmente vinculados à figura do Rei, na medida em que adquiriram, por diversas razões histórico-políticas, independência da Coroa. Essas cortes reais e sua *common law*, nasceram como alternativa de proteção jurisdicional mais justa e eficaz para os indivíduos que a oferecida pelas demais jurisdições existentes na Inglaterra. (MADRUGA FILHO, 1999, p. 240 e 241).

<sup>11</sup> CARVELLI, 2011, p. 177.

<sup>12</sup> DINIZ, 2001, p. 153.

senhores feudais, da igreja, da cidade de Londres e da justiça, determinava que a partir daquela data nenhum homem fosse compelido a fazer qualquer doação, empréstimo ou caridade, ou pagar impostos, sem consentimento comum através da Lei do Parlamento.

Também estabeleceram a separação entre as finanças da Coroa e as finanças do Reino (Estado), quando passassem a ser anualmente organizadas na chamada “Lista Civil” e aprovadas pelo Parlamento: todo subsídio (tributo) seria cobrado anualmente pelo Parlamento e a cobrança de impostos para uso da Coroa, a título de prerrogativa, sem autorização do Parlamento e por um período mais longo ou por modo diferente do que tenha sido autorizado pelo Parlamento, seria ilegal.

O controle ficou apenas com um lado da moeda, o da receita que, com o passar dos anos, verificou ser necessário estendê-lo ao lado da despesa, de forma gradual, iniciando-se pela redução dos gastos com as forças armadas daquela época.

Com a Resolução nº 66, da Câmara dos Comuns<sup>13</sup>, por volta de 1706 a fim de desenvolver a técnica do orçamento formal, determinaram duas regras: a primeira era a de que o Executivo teria a responsabilidade pelas finanças do Governo, e deveria classificar a proposta de receita e despesa; e, a segunda era a de que caberia ao Parlamento aprovar, reduzir ou rejeitar a despesa proposta, deveria inclusive exercer o controle da execução orçamentária.

Em 1787 foi aprovado pela Câmara dos Comuns a *Consolidated Fund Act*<sup>14</sup> (Lei do Fundo Consolidado)<sup>15</sup>, a qual estabelecia tributos fixos para a manutenção da máquina administrativa do Governo e a autorização

---

<sup>13</sup> No Reino Unido, o Parlamento é estruturado em duas câmaras: a Câmara dos Lordes (House of lords) e a Câmara dos Comuns (House of Commons), sendo a primeira representativa dos nobres cuja investidura não é eletiva, e a segunda representativa dos súditos que não detêm títulos de nobreza (daí serem chamados de comuns), eleitos diretamente pela população. (GALINDO, 2004. p.310)

<sup>14</sup> Id.

<sup>15</sup> GONTIJO, 2004.

legislativa para criação de novos tributos, quando necessária a expansão da atuação estatal. Esta lei representou um grande avanço na organização das finanças na Inglaterra, pois criava um único fundo geral, destinado a receber e registrar todas as receitas e despesas, que se constituiria na base para um completo relacionamento das atividades financeiras do Governo.

Não obstante, somente a partir de 1822 o Chanceler do Erário (o referido cargo corresponde ao nosso Ministro da Fazenda, aqui no Brasil) passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício, surgindo assim, o primeiro orçamento público formalmente redigido, no qual o Executivo passou a prestar contas ao Legislativo. É a partir desta data que se considera como marca do início do orçamento, plenamente desenvolvido na Grã-Bretanha.

A trajetória do orçamento durante o século XIX na Inglaterra tornou-se um importante instrumento da política econômica e financeira do Estado, traçou a natureza jurídica e política do orçamento público e serviu como ponto de referência para a implementação deste instrumento nas organizações governamentais do mundo todo.

### **1.2.2 FRANÇA**

O processo orçamentário francês se originou com as frequentes guerras lançadas contra a Inglaterra, quando os reis passaram a exigir mais impostos e contribuições do povo. No período napoleônico francês as receitas e as despesas eram fixadas e executadas tão somente pelo poder soberano.

Há três importantes aspectos que devem ser ressaltados: a autorização dos tributos, a autorização das despesas e a periodicidade delas.

No período de 1614 a 1789 governava exclusivamente a coroa, surgindo os parlamentos que não detinham a legitimidade popular, uma vez que estes cargos eram comprados.

O avanço da técnica orçamentária ocorreu com a Revolução Francesa em 1789, como no caso da Inglaterra, na França a instituição orçamentária surgiu após a adoção do princípio do consentimento popular do imposto<sup>16</sup>. Com a instituição da Assembleia Nacional que aprovou a Declaração dos Direitos do Homem, onde se estabeleceram princípios, regras básicas, segundo as quais, cabia exclusivamente aos representantes do povo o direito de votar impostos que, por sua vez, deveriam ser pagos por todos os cidadãos, de acordo com a sua capacidade contributiva e independentemente de sua condição social. A partir deste momento, foi instaurado um orçamento submetido ao controle popular<sup>17</sup>.

O controle pelo lado da despesa veio bem mais tarde conforme o que ocorreu no orçamento inglês, somente em 1831, quando se estabeleceu que a despesa de cada ministro francês não poderia exceder aos recursos destinados à sua pasta.

Na fase inicial do processo orçamentário francês foram instituídos relevantes princípios orçamentários para a elaboração do orçamento público, os quais perduram até hoje em várias nações do mundo, inclusive no Brasil.

De acordo com estes princípios, o orçamento deveria ser votado anualmente (princípio da anuidade), antes que se iniciasse o ano financeiro a que se referia (anterioridade). Também conteria a previsão da receita e despesa necessárias para o ano seguinte (universalidade), sendo que as receitas não estariam vinculadas a objetivos específicos. Todas as receitas fariam parte de um fundo consolidado (não afetação das receitas), com algumas ressalvas em alguns países é claro, em razão das vinculações constitucionais e de leis específicas das esferas de governo de cada país.

---

<sup>16</sup> VIEIRA, 2011, p. 8.

<sup>17</sup> COSTA, 2011, p. 12.

### 1.2.3 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

A maturidade política do estadunidense levou a colônia a realizar uma revolução, que resultou em sua independência. Foi regulamentado o dispositivo constitucional que estabelecia que nenhuma soma em dinheiro seria retirada do Tesouro, senão em consequência de apropriações estabelecidas em lei. Este dispositivo constitucional atribuiu competência ao Secretário do Tesouro Nacional de elaborar e apresentar ao Congresso um relatório financeiro sistemático que contenha a estimativa da receita pública, bem como da despesa.

A crescente mudança no papel do Estado e sua progressiva complexidade passaram a exigir métodos e processos cada vez mais sofisticados. Concluíram que deveria haver a adoção de um orçamento elaborado pelo Executivo, a proposta foi aprovada sob a denominação de “Lei de Orçamento e Contabilidade” (*Budget and Accounting Act*).

Atualmente os Estados Unidos detém as técnicas de elaboração orçamentária<sup>18</sup> mais desenvolvidas do mundo todo.

### 1.2.4 UNIÃO EUROPÉIA

Na União Europeia a sua atividade é organizada através de diversos órgãos. As decisões são tomadas por algumas instituições como a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia.

Trata-se de uma instituição independente que representa o centro de tomadas de decisões. É a ela que cabe propor a legislação. A cada cinco anos, após a eleição do Parlamento, é nomeada uma nova comissão. Os governos

---

<sup>18</sup> O orçamento deve assegurar informações sobre políticas e programas, para possibilitar o controle gerencial, aliadas a um sistema de quantificação física para a mensuração das ações governamentais (REIS; MACHADO JUNIOR, 2015, p. 10).

designam um novo Presidente após reunirem-se e discutirem com os Estados-membros.

Cabe-lhe basicamente propor a legislação, gerir e executar as políticas aprovadas, gerir e executar o orçamento, garantir a aprovação do direito aprovado e representar a União Europeia internacionalmente. A gestão orçamentária também é controlada por um Tribunal de Contas.

O orçamento é decidido pelo Parlamento e pelo Conselho. O debate realiza-se em duas etapas: o Parlamento aprova e depois encaminha para a sanção do Conselho que, posteriormente, dá a quitação, ou seja, decide se aprova como a Comissão o executou.

Subordina-se o orçamento aos princípios da unidade, universalidade, anualidade, equilíbrio e especialidade das despesas. Sua estrutura é revelada por atividades, pressupondo-se sempre que haja boa gestão sobre os recursos disponíveis.

### **1.2.5 BRASIL**

No Brasil, o descontentamento dos cidadãos em relação à cobrança de impostos sem o respeito aos princípios da legalidade e do consentimento originou inúmeras revoltas, como a Revolta de Felipe dos Santos (1720), a Inconfidência Mineira (1789), a Revolução Farroupilha (1820), a Revolta do Quebra-Quilo (1896), dentre outras<sup>19</sup>.

Historicamente, todas as constituições federais e estaduais, bem como leis orgânicas dos municípios, sempre consagraram dispositivos sobre a programação como categoria do orçamento público, desde o Império até os dias atuais.

---

<sup>19</sup> GONTIJO, 2004.

Na primeira constituição brasileira, outorgada em 25 de março de 1824, D. Pedro I designou à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis para instituir impostos e determinou a exigência da apresentação de uma proposta de orçamento<sup>20</sup>. A competência para elaboração da proposta orçamentária era do Poder Executivo e sua aprovação era da alçada da Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado Federal). Entretanto, somente em 1830 surgiu a primeira lei orçamentária e nas décadas seguintes não evidenciaram registros na questão da organização das finanças públicas.

A segunda constituição, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, ocorreu logo após a proclamação da República. O Poder Legislativo passou a ter competência para elaborar o orçamento de todos os poderes da nova República.

Aprovada a Lei nº 30, de 08 de janeiro de 1892<sup>21</sup>, que fixava responsabilidades do Presidente da República, estabeleceria também que a não apresentação da proposta orçamentária constituiria crime contra as leis orçamentárias. Este fato trouxe um impasse entre os poderes Executivo e Legislativo.

O Congresso Nacional aprovou o Código de Contabilidade da União em 1922, o qual foi considerado uma evolução tecnológica nas finanças públicas, uma vez que imprimiu novas normas técnicas que possibilitariam ordenar em nível de União e, posteriormente, os Estados e Municípios, procedimentos orçamentários, financeiros, patrimoniais, administrativos e etc. Tinha a finalidade de buscar a melhor eficiência na gestão dos recursos públicos.

Em 1926, uma reforma na constituição fez com que fosse realizada a transferência de competência da elaboração da proposta orçamentária para o Poder Executivo, o que já ocorria na prática.

---

<sup>20</sup> Texto publicado no site da Câmara dos Deputados sob o título: A História da Câmara dos Deputados – O Império do Brasil. Brasília, 2008.

<sup>21</sup> Texto publicado no site da Câmara dos Deputados sob o título: A História da Câmara dos Deputados – A 1ª República. Brasília, 2009.

Com o advento da terceira constituição brasileira, em 16 de julho de 1934, o Poder Executivo voltou a reinar absoluto, pois, passou a deter a competência de elaborar e decretar o orçamento. A competência era do Presidente da República e ao Legislativo caberia a sua votação com o auxílio do Tribunal de Contas. A falta de ordem jurídico constitucional e de leis complementares sobre limitações às emendas inseridas pelos legisladores deu ao orçamento uma modalidade do tipo misto, ou seja, com coparticipação entre ambos os poderes.

Em 10 de novembro de 1937, foi outorgada a quarta constituição do Brasil, resultado de um regime político fortemente autoritário, denominado Estado Novo. Segundo a Constituição, a proposta orçamentária deveria ser formatada por um departamento administrativo criado junto à Presidência da República. A sua votação e aprovação não caberia somente a Câmara dos Deputados, mas também ao Conselho Fiscal, que seria uma espécie de Senado Federal, o qual também contava com dez membros de confiança nomeados pelo Presidente da República.

Em 1938 fora criado o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), iniciando-se assim o planejamento orçamentário no Brasil, visando à organização anual da proposta orçamentária, de acordo com as instruções do Presidente da República.

A primeira Conferência de Técnicos da Contabilidade Pública e Assuntos da Fazenda ocorreu em 1938<sup>22</sup>, promovida pelo Governo Federal, onde foram feitas as primeiras tentativas de padronização, que tiveram como base o padrão orçamentário elaborado pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças.

A quinta constituição Brasileira foi promulgada em 18 de setembro de 1946, logo após a redemocratização do país. O projeto de Lei Orçamentária continuou a ser elaborado pelo Poder Executivo, entretanto, passou a ser encaminhado às Casas do Congresso para discussão e aprovação, inclusive com a prerrogativa de emendas.

---

<sup>22</sup> PIRES, 2006, p. 21.

Esta constituição denominada de “planejamentista” tinha o escopo de explicitar as necessidades da criação de planos setoriais e regionais, com reflexo direto na monetarização do orçamento ao estabelecer vinculações entre receitas e despesas. Até 1964, as constituições caracterizaram-se por contemplar somente os elementos de despesa com ausência da programação de objetivos, metas e recursos reais, intensificando as desvinculações dos Planos e Orçamentos.

Com o movimento militar de 1964, originando a sexta constituição brasileira em 24 de janeiro de 1967, passou a estabelecer regras de orçamento única e exclusivamente a favor do centralizador Poder Executivo, se estendendo aos Estados e aos Municípios.

A maior decepção desta época, em matéria de orçamento, foi a retirada sumária das prerrogativas do Poder Legislativo quanto às iniciativas de leis e emendas que criassem ou aumentassem despesas.

Desta forma, ao encaminhar a proposta orçamentária, o Executivo torna explícito o conflito de interesses entre as possíveis alocações de recursos e a distribuição dos custos entre os diversos segmentos da sociedade.

De fundamental importância para o processo orçamentário em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), a Lei 4.320 de março de 1964, em seu longo período de vigência, como não serviu de empecilho para o surgimento de significativas reformas orçamentárias e financeiras, recebeu o aspecto de lei básica do orçamento.

A referida lei estabeleceu em seu artigo 2º que: “a Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”<sup>23</sup>. Em março de 1967, o Decreto-Lei 200, criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, instituindo-lhe a competência de elaborar a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual. A partir daí o Ministro instituiu a Subsecretaria de

---

<sup>23</sup> REIS; MACHADO JUNIOR, 2015, p. 6.

Orçamento e Finanças, hoje Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com a atribuição de órgão central do sistema orçamentário<sup>24</sup>.

A década de 1980 apresentou fortes pressões populares no campo político em razão do regime autoritário e abertura institucional. O movimento social conhecido como “diretas já”, abriu espaço para a eleição para Presidente da República, bem como para a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, devolvendo a democracia ao Brasil e resgatando as liberdades individuais foram resgatadas.

E, finalmente em 05 de outubro de 1988, o Brasil recebeu sua sétima Carta Constitucional, que está em vigor atualmente. Esta constituição atribuiu ao processo orçamentário uma seção especial: **Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II das Finanças Públicas, Seção II dos Orçamentos**, estabelecendo técnicas para o planejamento orçamentário.

Devido às alterações impostas pela nova ordem constitucional, União, Estados e Municípios tiveram que se adequar às novas práticas introduzidas. No campo técnico, houve maior democratização às políticas públicas com uma participação mais ampla do Poder Legislativo no estabelecimento da programação econômico-financeira do Estado.

Neste contexto, a Constituição Federal de 88 acabou resgatando as prerrogativas do Congresso Nacional a fim de criar despesas e emendar a proposta orçamentária do Executivo, recuperando o poder de decisão nos orçamentos das entidades descentralizadas.

Além disso, estabeleceu a hierarquia dos instrumentos de planejamento orçamentário integrado, nos termos do artigo 165 da CF: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; e, III - os orçamentos anuais”<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> PIRES, 2006, p. 22.

<sup>25</sup> Constituição (1988), art. 165.

Portanto, observa-se que todo o processo alocativo de recursos está sob a guarda da lei e, nada se faz em termos de despesa pública sem que exista uma autorização legislativa. Em termos práticos, é a plena existência do princípio da universalização orçamentária na ordem constitucional. Tudo isso para atingir um único objetivo, tornar o administrador público um gestor íntegro, probo e que siga sempre a moral, a ética e a boa-fé para a consecução do bem de toda a coletividade.

### **1.3 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS BÁSICOS**

#### **1.3.1 INTRODUÇÃO**

Na elaboração orçamentária, a doutrina do Direito Constitucional e do Direito Financeiro confere ênfase ao que se convencionou chamar de princípios orçamentários<sup>26</sup>.

Além destes princípios orçamentários elencados na Constituição, seu artigo 37, caput, delimita os princípios que deverão ser seguidos por toda a Administração Pública, seja no momento da elaboração da peça orçamentária, seja na execução de atos administrativos em geral, obrigando obediência a estes.

Hely Lopes Meirelles afirma que “o orçamento brasileiro é regido por princípios constitucionais e legais, além da orientação doutrinária que informa sua elaboração e execução”<sup>27</sup>. Tais princípios constituem linhas norteadoras de ação a serem observadas na concepção da proposta orçamentária. Em geral, são premissas maiores, que informam o legislador no ato de elaboração das leis orçamentárias. No entendimento de Nilton de Aquino Andrade são “as

---

<sup>26</sup> A aplicação dos princípios deve ser compreendida em relação a cada orçamento (REIS; MACHADO JUNIOR, 2015, p.15).

<sup>27</sup> MEIRELLES, 1993, p.210.

premissas, padrões, linhas e regras básicas que nortearão a elaboração e execução do orçamento, os quais decorrem da ciência contábil e jurídica”<sup>28</sup>.

O orçamento serve de um lado como mecanismo de controle sobre a atividade desenvolvida pelo Estado e, de outro lado, como orientadores de todo o ciclo orçamentário (período compreendido entre a elaboração da proposta orçamentária e o encerramento do orçamento, compreendendo as fases de elaboração, aprovação, execução e controle).

A regra básica para a formulação do orçamento seria aquela que houvesse estabelecido o equilíbrio entre as receitas previstas e as despesas fixadas, constituindo, pois, verdadeiro axioma da elaboração da respectiva lei. Entretanto, a Constituição brasileira, seguindo a tendência das constituições modernas, não contempla tal princípio, pelo menos não o faz de forma explícita.

A lacuna deixada pela ausência do princípio do equilíbrio no bojo da lei maior tem explicação na evolução econômica experimentada pelos Estados desde a grande crise de 1929.

A despeito da não previsão, de forma expressa, do princípio do equilíbrio, pode-se dizer que a correta aplicação dos demais princípios orçamentários, conjugada a uma política responsável de gestão, certamente tenderá ao equilíbrio, tido, pois é como fim e não como premissa.

Seguindo tal tendência (equilíbrio orçamentário), a própria Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro, aplicáveis a todas as esferas da Administração, estabelece os fundamentos da transparência orçamentária, dispondo em seu art. 2º, “*in litteris*”, que “a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> AGUILAR et al, 2008, p.153.

<sup>29</sup> REIS; MACHADO JUNIOR, 2015, p. 05.

Portanto, estas normas principiológicas vinculam toda a administração pública e, sua desobediência, poderá acarretar os atos de improbidade administrativa, os quais serão delineados oportunamente. A seguir serão traçados breves contornos sobre os princípios orçamentários básicos.

### **1.3.2 PRINCÍPIO DA UNIDADE**

É princípio orçamentário clássico, que estabelece que o orçamento de cada pessoa jurídica de direito público, de cada esfera de governo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – deverá ser elaborado com base numa mesma política orçamentária, estruturada, uniforme e contido em documento único. Seguindo esse entendimento Nilton de Aquino Andrade leciona que:

O orçamento público é uno, isto é, constitui-se numa única peça para cada esfera de governo municipal, devendo consolidar todas as propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Executivo, dos seus órgãos, fundos, autarquias e fundações, bem como das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (2008, p. 153).

A rigor, o princípio da unidade orçamentária permanece inalterado em relação, especificamente, à necessidade de que todas as receitas estejam previstas e todas as despesas estejam fixadas em um único orçamento, sobretudo quanto à verificação do equilíbrio orçamentário. Nesse sentido, é a Lei Orçamentária Anual o instrumento que abrange a totalidade das contas em uma única lei, em respeito ao conceito clássico de unidade orçamentária.

No Brasil este princípio se acha consagrado no artigo 2º da Lei nº 4.320/64 e determina que o orçamento contenha a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Tal como concebido originariamente (orçamento em um único documento) foi um dos mais violados na prática legislativa. Isso porque a evolução das atividades estatais, com o surgimento de orçamentos paralelos e a diversidade de linhas de ação dentro do orçamento geral sempre constituíram óbices ao caráter formal que se pretendia impor ao princípio desde o início. Todavia o orçamento moderno, não o desobedece, mas emprega-lhe a verdadeira essência do que se denominou caráter de unidade.

Aliás, tal entendimento foi perfeitamente consagrado pelo legislador constitucional no art. 165, § 5º da Lei Maior, o qual determina a inclusão, na lei orçamentária anual, de três orçamentos: o orçamento fiscal, o de investimentos e o da seguridade social.

Neste contexto, sob o ponto de vista formal, este princípio pode ser tomado como um instrumento de caráter político, por permitir ao Poder Legislativo o controle racional e direto das operações financeiras de responsabilidade do executivo, pois reúne todas as despesas do governo e das empresas a ele vinculadas<sup>30</sup>.

Portanto, princípio da unidade deve ser entendido não somente como a imposição de um único documento orçamentário, mas sim como resultado direto de uma mesma política de ação, que vise aos mesmos objetivos, dentro de cada esfera da federação.

### **1.3.3 PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE**

O princípio da universalidade ou da pureza orçamentária está delineado em nossa CF no artigo 165, §8º, estabelecendo que o orçamento deve conter todas as receitas e despesas dos poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Além de limitar o conteúdo da

---

<sup>30</sup> NASCIMENTO, 1999. p. 70.

própria lei orçamentária anual, impedindo que nela se pretendam incluir normas pertencentes a outros campos jurídicos.

Além disso, se o princípio da universalidade pode ser visto como um fator limitativo do conteúdo da lei orçamentária anual, à autorização para abertura de créditos suplementares, significa dizer que o legislador elegeu apenas a lei orçamentária como veiculadora de tais autorizações legislativas prévias para suplementação de dotações do próprio orçamento.

Ademais, este princípio também está evidenciado igualmente nos artigos 3º e 4º da Lei nº 4.320/64. Em suma, o orçamento para ser universal deverá, efetivamente, envolver todas as receitas e todas as despesas da administração pública<sup>31</sup>, pois, se assim não for, não há como o Poder Legislativo exercer eficazmente sua função de controle.

A análise de tal princípio permite, de plano, inferir que sua aplicação possibilita ao Poder Legislativo: conhecer, a priori, todas as receitas e despesas do Governo e dar prévia autorização à respectiva arrecadação e realização; impedir que o Executivo realize qualquer operação para obtenção de receita ou realização de despesa, sem que haja prévia autorização parlamentar; e, conhecer o volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

#### **1.3.4 PRINCÍPIO DA ANUALIDADE**

Também considerado princípio orçamentário clássico, bem como também denominado princípio da periodicidade orçamentária, segundo o qual o orçamento público, contendo a estimativa da receita e a fixação da despesa, deve ser elaborado por um período determinado de tempo.

---

<sup>31</sup> Em outras palavras, o orçamento é um método de trabalho utilizado por todas as unidades que constituem a entidade, no qual essas unidades expressam seus programas de trabalho em termos financeiros (REIS; MACHADO JUNIOR, 2015, p. 16)

A finalidade desse princípio, em sua origem, era obrigar o Poder Executivo a solicitar periodicamente ao Parlamento autorização para a cobrança de tributos e para a aplicação deste produto.

O orçamento é previsão, programação de atividades a serem realizadas no futuro. Como tal, supõe periodicidade, que, no Brasil, resume-se ao período de tempo de um ano para a execução do orçamento.

De acordo com esse princípio é que, as previsões da receita e despesa devem referir-se, sempre, a um período limitado de tempo que se denomina exercício financeiro. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro (Art. 34, da Lei 4.320/64)<sup>32</sup>.

No ordenamento jurídico pátrio este princípio se acha acolhido no artigo 2º, da Lei nº 4.320/64, juntamente com os princípios da Unidade e da Universalidade e nossa Constituição o prevê expressamente nos artigos 165, III e 167, I.

Não se há de confundir, todavia, o princípio da anualidade do orçamento com o da anterioridade do tributo. Segundo este último, nenhum tributo será cobrado, em cada exercício financeiro, sem que a lei que o instituiu ou aumentou tenha sido publicada. Já o princípio da anualidade consiste no fato de que orçamento deve se referir a um período específico, em regra de um ano.

A ideia de que a cobrança do tributo depende de autorização anual do Poder Legislativo mediante previsão no orçamento não constitui o enunciado do princípio da anualidade do orçamento, mas sim a errônea ideia de anualidade do tributo, que condiciona sua criação a uma autorização expressa do legislador no bojo da lei orçamentária anual.

Ensina o professor Hugo de Brito que:

---

<sup>32</sup> FORTES, 1999, p. 57.

No regime constitucional anterior, parte da doutrina sustentava a sobrevivência do princípio da anualidade, onde os representantes do povo, anualmente, examinam a proposta orçamentária do governo e, em face das despesas, autorizam a cobrança dos tributos indispensáveis ao respectivo atendimento. Não basta haver sido o tributo instituído por lei. É preciso que, anualmente, tenham os representantes do povo conhecimento do emprego que o governo pretende fazer dos recursos arrecadados mediante tributos (MACHADO, 2001, p. 86).

O princípio da anualidade que alguns pretendem empregar à relação tributária em nada se confunde com o da anualidade do orçamento.

O fato de a lei orçamentária consignar todas as receitas (e, por via oblíqua, as receitas tributárias) a serem arrecadadas pelo Estado, vinculando-as, pois, à autorização prévia do parlamento, em momento algum impede que, durante o exercício em que o orçamento esteja sendo executado, que possa o governo, utilizando-se dos meios legais, instituir tributos que não estejam previamente consignados na lei orçamentária anual (e, em alguns casos, até mesmo cobrá-los). A instituição de tributos por Medida Provisória e a cobrança de empréstimos compulsórios são realidades jurídicas que só vêm confirmar tal entendimento.

Nesse ponto é necessário concordar que não se há de falar, em caráter absoluto, em anualidade do tributo. Entretanto, tal assertiva em nada prejudica a existência, no Brasil, do princípio da anualidade do orçamento, porquanto este nada mais traduz, senão o imperativo de que a lei orçamentária seja aplicável a um determinado período, encontrando, pois, pleno fundamento nos §§ 5º e 9º do art. 165 da Constituição Federal.

### **1.3.5 PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE**

Consagrado pela reforma constitucional de 1926, visando pôr fim às chamadas caudas orçamentárias, ou, como Rui Barbosa denominava

“orçamentos rabilongos”<sup>33</sup>. Este princípio preleciona que o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária<sup>34</sup>.

Seu objetivo primordial é disciplinar a votação do orçamento nas Assembleias Legislativas, com o fim de impedir que elas se utilizem de um processo legislativo mais rápido e sujeito a prazos fatais, para conseguirem a aprovação, sem um maior exame ou discussão de medidas estranhas à matéria financeira.

Além de estar contemplado em nosso texto constitucional, no artigo 165, §8º, também está previsto no artigo 7º da Lei nº 4.320/64<sup>35</sup>. A lei orçamentária pode incluir em seu texto a autorização para abertura de créditos suplementares, bem como contratar operações de crédito, mesmo que por antecipação de receita.

Como no início do exercício financeiro, normalmente o governo não tem caixa para suportar os gastos iniciais, buscam financiamentos perante os bancos, até que haja ingresso de dinheiro. Portanto, tal princípio inadmite exceção, salvo as previstas expressamente na lei.

---

<sup>33</sup> ALBUQUERQUE, 2008. p. 197.

<sup>34</sup> Exemplos de matérias que não podem constar no texto da lei orçamentária: alienação de bens imóveis; criação de cargos; reestruturação de carreira; alteração do plano de cargos e salários; reajuste de vencimentos, salários e subsídios; modificações na estrutura administrativa; instituição de tributos; alteração na legislação tributária; [...], etc (AGUILAR et al., 2008, p.154).

<sup>35</sup> O artigo 7º da LRF estabelece que: a Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para: I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas às disposições do artigo 43. II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa. § 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura. § 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício. § 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento (BRASIL, 2015).

### 1.3.6 PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO OU NÃO VINCULAÇÃO DE RECEITAS

Este princípio dispõe que as verbas públicas oriundas da arrecadação da receita devem ser recolhidas ao caixa único do tesouro, sem qualquer vinculação em termos de destinação. O Estado deve disponibilizar o dinheiro arrecadado, utilizando-o conforme os objetivos estabelecidos previamente em lei.

Sua justificativa está na medida em que reserva ao orçamento e à própria administração, em sua atividade discricionária na execução da despesa pública, espaço para determinar os gastos com os investimentos e as políticas sociais. Tem como propósito definir que nenhuma parcela da receita possa ser reservada ou comprometida para atender a determinados gastos.

Observa-se que os orçamentos que são excessivamente vinculados trazem dificuldades ao administrador, principalmente quanto à insuficiência de recursos em programas de alta prioridade e excesso em alguns programas de pouca importância, mas que possuam recursos vinculados legalmente. Por isso a própria Constituição de 1988 procurou em seu artigo 167, inciso IV<sup>36</sup> e IX<sup>37</sup>, delimitar as matérias que podem ser veiculadas na lei orçamentária.

A lei impede, portanto, a vinculação de receita de imposto e excetua as vinculações estabelecidas pela própria Constituição. Além disso, estabelece vinculações para a área da Saúde e da Educação.

Salienta-se que existem inúmeras vinculações de receita que não contrariam o texto constitucional, uma vez que vinculam as receitas de taxas,

---

<sup>36</sup> “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, 2014).

<sup>37</sup> “a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.[...]”.(Ibid).

contribuições e outros ingressos não tributários. Contudo, “estas vinculações prejudicam e muito a alocação dos recursos públicos, reduzindo a margem livre de aplicação dos recursos públicos aos programas de extrema importância para o desenvolvimento do país, estado ou município”<sup>38</sup>.

### **1.3.7 PRINCÍPIO DA PROGRAMAÇÃO**

Este princípio de natureza complementar, estabelece que o orçamento público deve ser estruturado na forma de programas, expressando o programa de trabalho de cada entidade do setor público, detalhando por meio de categorias apropriadas, como, onde e com que amplitude o setor público irá atuar no exercício a que se refere a lei orçamentária. Atualmente no Brasil, a denominação que se dá ao orçamento é orçamento programa, seguindo sempre o que for aprovado no PPA e LDO em razão da compatibilidade exigida para estas leis.

Encontra acolhida nas normas do Decreto-lei nº 200/67, sobretudo nos artigos 16 a 18 e nas disposições dos artigos 165 a 167 da Constituição, que exigem compatibilidade do projeto de lei orçamentária com as metas e prioridades fixadas pela LDO e pelo PPA.

Apesar de a Lei nº 4.320/64 não trazer no seu texto referências sobre o orçamento-programa, como o Decreto-lei 200/67, foi ela sua grande impulsionadora, pois, logo em seu artigo 2º disciplinou que “a Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”<sup>39</sup>.

O programa de trabalho do Governo a que se refere à lei nada mais é do que a essência do orçamento-programa, da programação orçamentária,

---

<sup>38</sup> OLIVEIRA, 2006, p. 201.

<sup>39</sup> REIS; MACHADO JUNIOR, 2015, p. 14.

estruturado a partir de projetos e atividades. Os programas se vinculam a uma classificação composta de Funções e Subfunções, também decorrentes do PPA. Diante disso, o planejamento de médio prazo, expresso em Programas, e o de curto prazo, traduzido pelo orçamento anual, composto por projetos e atividades. Desde a década de 60 que o orçamento passou a ter uma terceira dimensão, reconhecida como programática.

Atualmente, o planejamento composto pelo PPA, LDO e LOA está utilizando-se da classificação funcional programática, composta por uma função, sub-função, programa e projeto / atividade / operação especial.

Esta programação surgiu a partir da necessidade de otimizar os recursos escassos, sendo um auxiliar efetivo da administração, especialmente como técnica de ligação entre as funções de planejamento e de gerência. Com objetivo primordial de dar transparência às ações de governo na execução de suas finalidades que são direitos de toda a sociedade.

### **1.3.8 PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO**

Este princípio estabelece que as despesas não devam ultrapassar a receitas previstas para determinado exercício financeiro, a fim de segurar o crescimento dos gastos governamentais, ou seja, não necessariamente que receita e despesa sejam iguais, mas que a receita seja suficiente para cobrir as despesas fixadas, havendo um equilíbrio entre elas.

Este princípio era considerado como regra de ouro das finanças públicas. Era previsto no art. 66, §3º da Constituição de 1967 e suprimido pela Emenda Constitucional 1/69. Segundo Kioshi Harada, “o princípio do equilíbrio orçamentário não pode ser entendido como um fim em si mesmo, mas como um instrumento a serviço do planejamento da nação”<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> HARADA, 2007, p. 97.

O legislador constituinte tem razão em limitar a utilização deste princípio em alguns dispositivos legais, como os que limitam o endividamento, fixam as despesas, estabelecem o mecanismo de controle das despesas, proibindo a abertura de créditos suplementar ou especial sem a indicação de recursos correspondentes, impulsionado assim, a ação do Poder Executivo no sentido do equilíbrio orçamentário.

Entretanto, a Constituição de 1988 adotou uma postura mais realista, uma vez que propôs o equilíbrio entre operações de crédito e as despesas de capital, nos termos do seu artigo 167, III.

O que se deve levar em consideração é que este dispositivo claramente retrata que o endividamento só pode ser admitido para a realização de investimento ou abatimento de dívida. Deve-se evitar tomar dinheiro emprestado para gastar com despesas correntes, mas pode-se realizar empréstimo para cobrir despesa de capital (investimentos). Trata-se de uma norma lógica, por isso chamada de regra de ouro, reforçada no artigo 12, §2º da LRF: “o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária”<sup>41</sup>. Significa também dizer que a receita corrente deve cobrir as despesas correntes.

Com a LRF surge um terceiro conceito chamado de equilíbrio fiscal, que, na verdade, exige muito mais que equilíbrio, exige-se um superávit fiscal, onde a receita primária deve superar a despesa primária de uma forma que o saldo entre elas possa ser utilizado para o pagamento do serviço da dívida pública.

---

<sup>41</sup> Art. 12 da Lei Complementar nº 101.

### 1.3.9 PRINCÍPIO DA ESPECIFICAÇÃO

Intimamente ligado ao aspecto formal da peça orçamentária, tem como finalidade vedar previsões genéricas de receitas e despesas na lei orçamentária, devendo utilizar o nível de detalhamento exigido pela Lei nº 4.320/64.

A finalidade deste princípio é justamente possibilitar a inibição de autorizações genéricas que deem ao Poder Executivo demasiada flexibilidade e arbítrio na programação da despesa.

Diante disso, a Lei nº 4.320/64, no seu artigo 5º estabelece que “a Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único”<sup>42</sup>. Em seu artigo 15 ressalta que “na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos”<sup>43</sup> e reforça a necessidade de programar a despesa no seu aspecto de objeto de gasto, para permitir ao Legislativo, ao apreciar a proposta orçamentária, saber em que elementos de despesa os recursos serão aplicados.

Na maioria dos Estados e Municípios, antes da edição da Portaria Interministerial nº 163/01, os orçamentos eram estruturados a um patamar de elemento de despesa e o seu detalhamento a nível de subelemento ficaria à cargo do Executivo

A partir de 2009, as NBCASP's – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - estão vigentes e determinam um detalhamento muito superior do que o exigido pela Lei de Finanças Públicas,

---

<sup>42</sup> REIS; MACHADO JUNIOR, 2015. p. 19.

<sup>43</sup> Ibid, p. 67.

Lei nº 4.320/64, tornando o orçamento uma ferramenta extremamente gerencial<sup>44</sup>, para o gestor público, como para a atuação na fiscalização do TC.

### **1.3.10 PRINCÍPIO DA EVIDENCIAÇÃO OU CLAREZA ORÇAMENTÁRIA**

Todo o orçamento aprovado deve demonstrar os programas e ações governamentais, revelando com clareza o que a administração pretende realizar para cumprir as suas responsabilidades perante a sociedade.

A clareza e a inteligibilidade do orçamento compõem a exigência de que este seja de fácil compreensão pelo povo e de um melhor controle por seus representantes.

Em termos de clareza, o orçamento brasileiro atinge notável progresso, especialmente após a implementação do orçamento-programa, com a finalidade de demonstrar a informação fundamental relacionada aos programas de trabalho, constituídos por projetos, atividades ou operações especiais, possibilitando a identificação dos objetivos governamentais e atendimento das políticas públicas implementadas.

Portanto, o orçamento-programa, como instrumento de planejamento, permite identificar o rol de projetos e atividades que a Administração Pública pretende realizar, para atender a finalidade máxima do Estado.

Contudo, todos os programas e ações governamentais, antes de comporem o orçamento devem ser aprovados no Plano Plurianual, bem como

---

<sup>44</sup> Motivada pela busca da convergência aos padrões internacionais, a contabilidade do setor público encontra-se em um momento de transformações. A conjuntura econômica, interna e externa, tem demandado esforços das organizações contábeis nacionais para a adoção de conceitos e procedimentos reconhecidos e utilizados internacionalmente. [...]

O PCASP foi concebido para possibilitar, de maneira uniforme e sistematizada, o registro contábil de atos e fatos no setor público, proporcionando flexibilidade no gerenciamento e consolidação dos dados, atendendo assim às necessidades de informações dos que atuam na área pública (STN, 2011, p. 407).

na Lei de Diretrizes Orçamentárias, permanecendo a obediência a compatibilidade existente entre todos os instrumentos de planejamento.

### **1.3.11 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE**

Segundo este princípio as leis de natureza orçamentária, como toda e qualquer lei, só adquire validade depois de publicadas em veículo oficial para propiciar o conhecimento do seu conteúdo pelos funcionários públicos e pela população em geral.

A Carta Política, em seu art. 37, prescreve que a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (HARADA, 2007. p. 100).

Mais do que um princípio orçamentário, trata-se de um princípio constitucional norteador de todos os atos da administração pública. Seu maior objetivo é oferecer o caráter informacional aos atos públicos, na busca da tão propalada transparência dos gastos públicos. E, segundo orientação de Marçal Justen Filho:

A democracia republicana impõe a transparência das atividades administrativas. Daí decorre a exigência de publicidade nos procedimentos administrativos. O princípio da publicidade impõe que todos os atos do procedimento sejam previamente levados ao conhecimento público, que a prática de tais atos se faça na presença de qualquer interessado e que o conteúdo do procedimento possa ser conhecido por qualquer um (2014, p. 346).

O respeito aos demais princípios somente poderá ser constatado se um deles estiver sendo aplicado, ou seja, o princípio da publicidade é condição para que os demais se tornem conhecidos e avaliados.

O respeito a este princípio não se limita apenas à publicação de decretos, portarias, instruções normativas, resoluções, regulamentos e etc, a plena publicidade pressupõe ampla divulgação da proposta orçamentária bem como de sua execução. É a ampla divulgação das atividades do governo para a realização das políticas públicas, bem como uma forma de dar transparência aos gastos com dinheiro público, pois se trata de um direito de toda a sociedade.

A elaboração da proposta orçamentária obedece a três fases distintas. A primeira corresponde à elaboração e aprovação do PPA que tem duração de quatro anos, estabelecendo as diretrizes para um plano de governo. A segunda fase corresponde à elaboração da LDO que fixa as diretrizes gerais do governo para um exercício financeiro e deverá ser aprovada no primeiro semestre de cada ano. E, finalmente, a LOA que é elaborada a partir do PPA e da LDO. É debatida e aprovada no segundo semestre de cada e não pode deixar de ser encaminhada para a sanção do chefe do Executivo antes do final do período legislativo. Nela se estimarão as receitas e fixarão as despesas para um exercício financeiro.

É por isso que o respeito a este princípio pressupõe o amplo conhecimento da sociedade do que realmente é prioridade do governo, seja ele estadual, municipal ou federal.

O Administrador Público que pretende governar com o intuito de atender à coletividade deve dar total conhecimento da situação financeira do ente governamental, pois, a partir do conhecimento dos recursos disponíveis, o cidadão poderá intervir e propor inversão de prioridades.

Em maio de 2009, foi sancionada a Lei Complementar nº 131, conhecida como “Lei da Transparência”, a qual além de acrescentar dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000, determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dando, portanto, publicidade aos atos da administração.

A Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII da CF. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

A Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Contas e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

Portanto, o controle dos cidadãos sobre as contas públicas e os atos da administração pública é um processo irreversível. E o acompanhamento e participação na elaboração destas leis é uma questão de exercício de cidadania e respeito a todos os princípios constitucionais.

### **1.3.12 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**

Por fim, o Princípio da Legalidade no tocante ao orçamento segue apenas o ditame já estabelecido pela legalidade geral<sup>45</sup>. As leis orçamentárias são de iniciativa privativa do Presidente da República (no caso da União), estendendo-se a necessidade de veiculação de tais regras, por meio de lei (em sentido formal), a todos os demais planos, operações, aberturas de crédito e tudo mais que houver por disciplinar a matéria orçamentária.

O princípio da legalidade é extraído do que dispõe o artigo 5º, II da Constituição da República, postulando que a arrecadação de receitas e

---

<sup>45</sup> O princípio da legalidade é uma garantia fundamental do cidadão e norteia a atividade administrativa do Estado. Essa garantia traduz-se na participação do povo ou de seus representantes na produção de normas que introduzam inovação na ordem jurídica. [...] No tocante à atividade administrativa, reconhece-se que tudo aquilo que não for autorizado por lei é juridicamente proibido (JUSTEN FILHO, 2014, p.230-234).

execução de despesas pelo setor público devem ser precedidas de expressa autorização legislativa.

Nossa Constituição disciplina o orçamento a partir do artigo 165. Para que se torne efetivo, é necessário que os procedimentos legais e administrativos sejam observados, pois são consideradas premissas para a sua elaboração.

Contudo, a lei exige que para o orçamento ingressar no Ordenamento Jurídico, deve obedecer no momento de sua elaboração e aprovação os requisitos formais e materiais.

O texto constitucional também traz vedações específicas, que deverão ser observadas. Este é o caso da vedação imposta no art. 167, inciso VI, onde a Constituição veda “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.

Reserva ao Poder Executivo a competência privativa para encaminhar o projeto de lei orçamentária anual e, a partir daí orienta o ordenador de despesas a fazer somente aquilo que a lei orçamentária aprovada lhe permitir.

### **1.3.13 PRINCÍPIO DA MORALIDADE**

A sociedade moderna diferenciou-se em sistemas funcionais que operam autopoieticamente, isto é, capaz de autoproduzir-se a partir de critérios, programas e códigos originários de seu próprio ambiente. O direito é um destes sistemas com a função precípua de estabilizar expectativas normativas, além de operar de acordo com o lícito e o ilícito. A moral é outro destes sistemas e atua de acordo com o bom ou o mau.

O direito, por ser reconhecido como um sistema aberto observa e reconhece os demais sistemas sociais, entretanto, remete-se apenas às suas próprias operações, ainda que seja influenciado pelo sistema sobre seu ambiente.

De qualquer forma, é necessário ressaltar que tanto o Direito quanto a Moral ditam normas sobre o comportamento humano e, cada um, estabelece o que deve ser consubstanciando valores<sup>46</sup>.

A norma moral, assim como a norma jurídica, situa-se no âmbito da normatividade ética, possui assim uma essência ética, pois, se dirige à conduta social do homem, orientado-lhe em como agir dentro de sua realidade, sob a inspiração de valores, cuja fonte axiológica é o próprio homem.

Com base nessas premissas é possível afirmar que o princípio da moralidade administrativa é um princípio jurídico, devendo-se levar em consideração que a Constituição Federal tem poder apenas para ditar normas jurídicas e não morais.

É por este motivo determinante que a Constituição Federal elegeu como um de seus princípios fundamentais a moralidade, de um modo geral, com a finalidade de confiar em uma nova ordem administrativa baseada na confiança, na boa-fé, na honradez e na probidade, insculpido em seu art. 5º LXXIII<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Embora moral e direito sejam sistemas diversos de determinação de condutas sociais, eles nunca estiveram estanques, pelo contrário, o direito e a moral sempre estiveram interligados de forma que um sistema sempre determinou parte do conteúdo de normas do outros. A moral determina e tutela as condutas que certa sociedade, em determinado local e tempo, entende como devidas. O direito usa a força para regular a sociedade e não pode, sob pena de perda da eficácia e, conseqüentemente, da validade, consagrar sempre normas que vão contra o sistema moral.

Por isso, várias normas jurídicas têm conteúdo moral. O conteúdo da norma jurídica sempre trouxe consigo preceitos morais, de forma que a moral se faz presente na norma jurídica, pois a eficácia do ordenamento jurídico é diretamente proporcional ao conteúdo moral de suas normas (ARÊDES, 2012, p. 82).

<sup>47</sup> Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (Constituição 1988).

Desta forma, a moral adquiriu status constitucional, tornando-se parte integrante de nosso Direito positivo e sua observância passou a ser requisito de validade do ato administrativo. O ato ofensivo à moral tornou-se não apenas imoral, mas além de ilegal, é inconstitucional e sem validade alguma.

O art. 37 da CRFB incorporou ao direito brasileiro as normas e os princípios de conteúdo moral ao estabelecer que:

A Administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>48</sup>.

Neste contexto, o princípio da moralidade constitui-se num autêntico escudo protetor dos interesses coletivos contra a lesividade do gestor público. Na verdade, a moral deixou de ser simples exortação à boa conduta, para tornar-se um componente essencial do Direito brasileiro. Adquiriu coercibilidade uma vez que torna imprestável qualquer ato que afronte a moral. O próprio Código Civil enfatiza a probidade como requisito de validade dos contratos, pois, estabelece em seu art. 422 que: “os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé”.

O princípio da moralidade administrativa, com relação ao poder público deve sempre se revestir na satisfação do interesse coletivo, pautando-se o agente público na lisura e na busca do bem comum. A questão reside, portanto, em saber exatamente qual o conteúdo do princípio constitucional da moralidade como condição de validade do exercício da função administrativa<sup>49</sup>.

O fato de a própria Constituição classificar a moralidade administrativa como princípio não esclarece a sua natureza jurídica, uma vez que o termo princípio é utilizado de maneira imprecisa pela legislação, pela doutrina e pela jurisprudência. Assim esclarece Robert Alexy (2009, p.87) que:

---

<sup>48</sup> BRASIL, 2014.

<sup>49</sup> CAMMAROSANO, 2006, p. 100-106.

Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados por meio das expressões deônticas básicas do dever, da permissão e da proibição. Princípios são tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie muito diferente. A distinção entre regras e princípios é, portanto, uma distinção entre duas espécies de normas.

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes<sup>50</sup>.

Entende-se que princípios são normas jurídicas que ordenam a realização de algo da melhor forma possível, em consideração da possibilidade fática e jurídica, tornando-se assim mandados de otimização nos ensinamentos de Alexy, os quais além do valor normativo têm caráter valorativo, interpretativo ou argumentativo.

Com efeito, pode-se dizer que os princípios estabelecem um estado ideal de coisas a ser atingido, em virtude do qual deve o aplicador verificar a adequação do comportamento a ser escolhido ou já escolhido para resguardar tal estado de coisas. Portanto, prescrevem um estado ideal de coisas que só será aplicado se determinado comportamento for adotado.

Os princípios são um fim a serem atingidos, são normas imediatamente finalísticas, ou seja, determinam uma função diretiva para delimitação da conduta humana.

Portanto, o art. 37 da Constituição é o ponto de partida para a construção do princípio da moralidade, uma vez que o coloca como um dos princípios fundamentais da atividade administrativa. A sistematização atribuída pela CF delinea sua preocupação com padrões de condutas de vários modos.

Ao estabelecer valores fundamentais, como a dignidade, trabalho, livre iniciativa, justiça, trabalho, liberdade, estabilidade das relações e segurança, demonstra não só o dever de que sejam eles considerados no

---

<sup>50</sup> ALEXY, 2009. p. 87 e 90.

exercício da atividade administrativa, como também a proibição de que sejam eles restringidos sem uma justificativa aceitável.

A CF ao instituir um modo objetivo e impessoal de atuação do administrador público, consubstanciados nos princípios do Estado de Direito, da separação dos poderes, da legalidade e da impessoalidade, prima pela realização dos atos sob o amparo jurídico em detrimento daqueles praticados arbitrariamente.

A criação dos procedimentos de defesa que permitirão a anulação de atos administrativos que não sigam o padrão de conduta juridicamente tipificado, os quais desobedeçam ao princípio da universalização da jurisdição, da utilização de provas ilícitas, do controle da atividade administrativa via mandado de segurança e ação popular, inclusive contra atos lesivos de improbidade administrativa.

Com a concepção de requisitos para o ingresso na função pública, exigência de concurso público, a vedação de acumulação de cargos, a proibição de autopromoção, a demonstração de idoneidade moral ou reputação ilibada para ocupação dos cargos do Tribunal de Contas, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior Eleitoral, do Tribunal Regional Eleitoral e a proibição de reeleição por violação à moralidade, tem a finalidade de demonstrar a seriedade e a reputação como requisitos do homem público.

A instituição de mecanismos de controle da atividade administrativa, inclusive mediante controle de legitimidade dos atos administrativos pelos Tribunais de Contas, também procuram verificar se existe afronta à moralidade.

Esta sistematização do significado desses dispositivos legais demonstra que a CF procurou estabelecer um rigoroso padrão de conduta para quem ingressar e exercitar a função pública, de tal sorte que se houver a demonstração de inexistência de seriedade, motivação e objetividade estes atos administrativos poderão ser revistos por meio do controle interno e externo. Nesse sentido Sirlene Arêdes leciona:

Com a consagração do princípio da moralidade, tais normas, além de morais, tornaram-se também jurídicas e passaram a ser exigíveis dos administradores públicos, tanto no que diz respeito ao conteúdo de sua atuação como à conduta que externam. Quando o conteúdo do ato expedido pelo agente público ofende a moralidade administrativa, a esse ato é aplicada a sanção de nulidade, pois, ao ofender o princípio da moralidade, ofende o ordenamento jurídico, não devendo prevalecer. Porém, quando a conduta do agente público ofende a moralidade administrativa, esse agente deve ser responsabilizado, a fim de que se promova a prevenção geral e especial e que haja a reparação, se houver, dos danos causados (2012, p.84-85).

Neste diapasão, concluímos que o princípio da moralidade exige condutas sérias, leais, motivadas e esclarecedoras, mesmo que estas condutas não estejam disciplinadas por lei, estejam apenas disciplinadas de forma fundamental na CRFB.

Desta forma, sendo a Constituição uma lei fundamental, a qual exprime o princípio da moralidade administrativa, deve ser considerada uma força ativa pela exigência da necessidade, que todas as outras leis e instituições jurídicas vigentes no país sejam o que realmente são, devendo obediência a lei fundamental e ao princípio fundamental da moralidade administrativa.

Para finalizar, Peter Häberle ensina que a Constituição além de instituir o poder será ela quem o limitará. Além disso, a Constituição não pode ser apenas um guia para os juristas e praticantes do direito, mais que isso, atua essencialmente como guia a não juristas: para cidadãos e para os demais grupos<sup>51</sup>.

Ademais, a moralidade administrativa é um balizador da probidade administrativa, uma vez que há um interesse difuso na sociedade no sentido de probidade administrativa e integridade do patrimônio público. Quando a regularidade administrativa e sua restauração são colocadas em risco, não

---

<sup>51</sup> AMARAL, 2004. p. 141.

podem ser tratados como problemas inerentes à administração pública, mas um problema de toda a sociedade.

O próprio Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 81, inciso I, define os interesses ou direitos difusos como “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Os interesses difusos existem quando há um número indeterminado de pessoas, seus titulares estão interligados apenas por circunstâncias de fato, ou seja, existe uma identidade de situações que vincula o número indeterminado de pessoas e não uma relação jurídica. Além disso, existe uma indivisibilidade do bem jurídico tutelado, no caso, a obediência aos princípios constitucionais pelos gestores públicos e proteção do dinheiro e propriedade público.

Como existe este interesse difuso na sociedade, o ato de improbidade administrativa é um obstáculo à eficácia constitucional, pois, agridem a moral, princípios e parâmetros constitucionais, ou seja, agridem toda a ordem jurídica estabelecida.

Além do mais, existe uma tendência epidêmica na recorrência de atos que investem contra os princípios e regras constitucionais, projetando no meio social a desconfiança generalizada em relação àqueles que prestam os serviços públicos. Todos os dias observam-se nos telejornais notícias a respeito de corrupção e agentes e servidores públicos sendo condenados por atos de improbidade administrativa<sup>52</sup>.

Por isso é que, os atos de improbidade administrativa denotam a inobservância de um dever, o dever de exercer função pública com objetivos públicos, zelando pela observância das regras e princípios constitucionais da Administração Pública.

---

<sup>52</sup> A inserção do princípio da moralidade na Constituição de 1988 demonstra mudança social, ou seja, que a sociedade passou a se informar sobre a atuação dos agentes públicos e a exigir destes, atuação que leve em consideração a finalidade dos poderes que lhes são outorgados. Exige-se do administrador, no trato da coisa pública, uma conduta que esteja de acordo com os valores que a sociedade entende como corretos, o que implica que as prerrogativas estatais somente podem ser usadas para atender ao interesse social e de acordo com a necessidade específica de cada caso (ARÊDES, 2012, p. 85-86).

Portanto, a Constituição ao disciplinar o princípio da moralidade administrativa, com relação ao poder público deve sempre se revestir na satisfação do interesse coletivo, pautando-se o agente público na lisura e na busca do bem comum. É nesta questão que reside o conteúdo do princípio constitucional da moralidade como condição de validade do exercício da função administrativa.

### **1.3.14 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA LEI ORÇAMENTÁRIA**

Eficiência<sup>53</sup> é tudo o que se espera em qualquer área de toda a atividade humana. Como se trata de uma exigência é claro que esta se sobrepõe, com muito mais razão quando se fala da administração pública. Pois, é por meio da Administração Pública que o Estado materializa sua atividade com a finalidade de atingir seus objetivos, direcionando ao atendimento do bem público, o mínimo que se espera é uma ação eficiente.

Outrossim, eficiência no exercício da atividade pública significa produzir ações adequadas para a satisfação do interesse público, com escorreita legalidade, no significado de ser dado cumprimento às exigências e aos princípios da estrutura jurídico-constitucional, sem produzir qualquer lesão ao Estado Democrático de Direito.

De uma forma muito simplificada, pode-se dizer que a eficiência determina o alcance de um resultado maior, tanto quantitativo quanto qualitativo, com menor custo, ou sejam fazer mais e melhor com menos.

---

<sup>53</sup> Na definição de Hely Lopes Meirelles, o princípio da eficiência “é dever que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. (MEIRELLES, 2001. p. 56).

Assim, quando se fala em eficiência deve-se sempre considerar os aspectos quantitativos e qualitativos, para se determinar a real utilidade do serviço para os seus titulares. Surge então a indagação: basta o resultado “mais por menos”, ou de “mais e melhor, pelo menos possível”.

Em se tratando de Administração Pública, o Estado deve ser eficiente em relação à totalidade dos cidadãos que dele necessitam, mesmo que potencialmente, uma vez que os serviços públicos ofertados pelo Estado devem ser prestados de forma eficiente, tanto quantitativa quanto qualitativamente, à universalidade das pessoas que dele necessitam.

Analisando estas questões, existe ainda uma outra indagação: o que se entende por Estado eficiente, ou administração pública eficiente?

Esta resposta pode ser retirada da própria Constituição. Em sendo o Brasil um Estado Democrático de Direito, deve ele respeitar acima de tudo a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais, por estar ele subordinado ao Direito, às normas superiores de Direito, que emanam da Lei Fundamental e de seus princípios norteadores.

Neste contexto, percebe-se que no Estado brasileiro, a observação do Princípio da Eficiência não pode prescindir da observação de alguns critérios fundamentais, como os aspectos quantitativos e qualitativos da eficiência, bem como o alcance dos serviços prestados de forma eficiente deve atingir a universalidade das pessoas que dele precisam.

Portanto, a eficiência no Brasil somente poderá ser atingida se houver a prestação de um bom serviço público à todas as pessoas que dele necessitam. Por isso é que, a eficiência na Administração Pública, deve ser entendida sob os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público.

É no constitucionalismo que o Estado Democrático de Direito sua maior fonte positivada, como também a maior fonte norteadora das ações e atividades administrativas do próprio Estado.

Diante disso, sob a ótica do Princípio da Eficiência, o dever constitucional do Estado exige a prática de políticas públicas e ações que levam ao atendimento efetivo das demandas que garantam o cumprimento dos direitos fundamentais.

É em razão disso, que existem os instrumentos de planejamento. O PPA, a LDO e a LOA estão aí para melhorar a prestação de políticas públicas colocadas à disposição da sociedade.

Como a Lei Orçamentária é um instrumento apto a dispor sobre todos os gastos do poder público, é por meio dela que a administração pública deve demonstrar a eficiência na prestação de seus serviços, colocados à disposição de toda a sociedade que dele necessitem.

Por isso, é necessária uma visão gerencial, com o objetivo de verificar a estrutura financeira e orçamentária que está à sua disposição para o suprimento de suas necessidades estruturais, materiais ou pessoais, isso é o resultado de decisões de políticas públicas que deverão ser implementadas, observando não apenas o menor custo, mas possibilitar a execução de todas as ações necessárias com os recursos disponíveis.

Entretanto, mesmo vivendo a sociedade brasileira, sob o manto do Estado Democrático de Direito, diante do baixo grau de cultura social e política, está evidente que as decisões tomadas pelos gestores públicos, quando da aprovação do planejamento (PPA, LDO e LOA), estão muito distantes de significar o entendimento e o respeito da vontade popular.

Essas questões não podem ser deixadas de lado ao se analisar o Princípio da Eficiência do Estado ou da gestão pública eficiente, pois, estão intrinsecamente relacionadas à democracia substantiva e, ambas, estruturam o Estado Democrático de Direito.

### **1.3.14.1 EXPERIÊNCIAS DO TCE/SP NA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Com a finalidade de analisar a gestão pública nos municípios do Estado de São Paulo, o Tribunal de Contas (TCE/SP) implantou um indicador para aferir a qualidade dos gastos e investimentos realizados nos municípios de sua jurisdição. Este indicador se chama Índice de Efetividade da Gestão Municipal, onde as prefeituras paulistas preencheram e enviaram os dados relativos à composição do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, que se conclui em 31 de março de 2015<sup>54</sup>.

Essa necessidade surgiu em razão de que a atividade de fiscalização dos governos exige dos órgãos de controle bem mais que a aferição da conformidade com as normas de execução orçamentária e da regularidade das despesas.

O cidadão atualmente reivindica o acesso a elementos de informação que lhe permitam avaliar os resultados das ações dos gestores públicos e sua adequação aos compromissos assumidos com a sociedade. É a participação democrática que decorre do exercício do voto, a qual implica na prerrogativa de se exigir a correspondente prestação de contas.

Neste diapasão, o TCE/SP, como órgão de controle externo competente constitucionalmente, criou esse mecanismo para apuração dos indicadores finalísticos destinados a compor o Índice de Efetividade da Gestão Municipal, instrumento com a finalidade de evidenciar a correspondência das ações de governos às exigências da sociedade.

Inicialmente o TCE/SP vai avaliar sete especialidades: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio-Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança da Tecnologia da Informação.

---

<sup>54</sup> SÃO PAULO, 2014.

Esses elementos apurados irão compor os demonstrativos da eficiência e eficácia que servirão tanto para os municípios quanto para os Gestores Públicos, como valioso instrumento de aferição de resultados, correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento, tendo como principal finalidade o aperfeiçoamento da atividade fiscalizatória ao indicar os setores que mereçam maior vigilância e aprofundamento.

O índice de efetividade do TCE/SP permitirá que sejam observados quais serão os meios utilizados pelos municípios jurisdicionados, no exercício de suas atividades, nas quantidades e qualidades adequadas, de modo a atender a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos, visando o objetivo fixado no planejamento e na Lei Orçamentária municipal. Isso implica, fundamentalmente, em se atender ao princípio da eficiência e ao fim último do Estado Democrático de Direito.

## **2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA LEI ORÇAMENTÁRIA**

### **2.1 INTRODUÇÃO**

O orçamento no Brasil, como em qualquer outro país, merece importância em razão da alocação dos recursos públicos. Por ser considerado um instrumento de planejamento, visto que apresenta as decisões do Estado, estabelece as ações necessárias para atender as demandas sociais, de acordo com a legislação pertinente.

É por isso que o orçamento pode ser considerado um contrato entre o governo e o povo, pois, em razão da publicidade que lhe é dada atualmente, permite que a sociedade acompanhe sua elaboração e execução, desde a obtenção até a aplicação dos recursos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um código de conduta para todos os administradores públicos de todo o país. Ela é aplicada para todos os poderes, nas três esferas de governo, tendo como objetivo melhorar a administração das contas públicas no Brasil. E nesse sentido:

A Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo seu teor, procura fazer com que o gestor público se conscientize da necessidade de adoção de uma gestão responsável visando ao equilíbrio das contas governamentais (RESI; MACHADO JUNIOR, 2015, p. 27).

A LRF objetiva criar uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos, com o fim de incentivar o exercício pleno da cidadania, especialmente no acompanhamento da aplicação dos recursos e na avaliação dos seus resultados. Entretanto, nem sempre foi dessa forma. A LRF só foi aprovada em razão de existirem outros instrumentos com a finalidade de melhorar a gestão pública em vários países, em razão do alto índice de corrupção sendo deflagrado diariamente nas redes sociais e telejornais do Brasil e do mundo.

Portanto, todos estes instrumentos tendentes a incentivar uma nova cultura na gestão dos recursos públicos é resultado de uma insatisfação, decorrente do interesse difuso da sociedade no sentido de regularizar a administração pública e preservação de todo o patrimônio e dinheiro nas mãos do mau gestor administrativo.

Diante disso, cumpre observar quais foram estes instrumentos destinados a melhorar a gestão das finanças públicas no mundo e que, de certa forma, auxiliaram e influenciaram positivamente na elaboração da LRF no Brasil.

## **2.2 FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL**

O Fundo Monetário Internacional - FMI, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, tem editado e difundido normas de gestão pública que estão sendo observadas em inúmeros países.

Criado em 1945 com o objetivo de estabelecer a cooperação econômica em escala global. Sua atuação visa garantir a estabilidade financeira, favorecer as relações comerciais internacionais, implantar medidas para a geração de emprego e desenvolvimento sustentável e procurar implementar formas de reduzir a pobreza.

Segundo suas orientações, dentro do setor público as funções de política e de gestão deverão ser bem definidas, além de ter ampla divulgação ao público, tornando todos os atos dos gestores públicos transparentes. Essa prática de finanças conta com as seguintes características: as informações orçamentárias devem enunciar-se de modo simples e objetivo, facilitando a operação de controle social, bem como a valorização dos instrumentos de planejamento orçamentário<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> TOLEDO JUNIOR; ROSSI, 2005, p. 10-11.

A coerência exigida no planejamento e orçamento, devendo especificar objetivos da política fiscal, estrutura, macroeconomia, políticas orçamentárias, riscos e metas fiscais previamente estabelecidas.

As contas públicas deverão ser apresentadas e julgadas pelo Poder Legislativo e por todos os cidadãos, dando publicidade às prestações de contas.

Outrossim, quando o FMI é acionado por um país em crise, agentes são enviados para analisar a situação financeira do mesmo e, a partir deste instante, direcionar as medidas que poderão contribuir para a resolução de problemas.

Em 1998, na reunião do Comitê Interino da Assembleia dos Governadores do FMI, fora elaborado o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, que representou o consenso acerca de pontos considerados essenciais para a boa administração dos recursos públicos. Nessa reunião, ficou determinado que a adoção do Código nos ordenamentos jurídicos de cada nação seria um passo importante para atingir a estabilidade econômica e o desenvolvimento com qualidade. Logo após este documento, o Comitê desenvolveu o Manual da Transparência Fiscal, o qual tem a função de explicar como deveria ser aplicado o Código.

Como havia o descontrole da economia brasileira e muitas dificuldades da administração das contas externas do Brasil, tudo isso levou o país à realização de um conjunto de entendimentos com o FMI, dos quais resultou a implementação de políticas econômicas mais adequadas.

Esta busca para equacionar os problemas estruturais da economia brasileira, serviram para elaborar e aprovar uma lei complementar com fundamento na gestão pública responsável.

## 2.2 TRATADO DE MAASTRICHT

Em 1992, um acordo firmado pelos países europeus, denominado Tratado de *Maastricht*, intencionava a formação da União Europeia. Os países que desejassem participar deveriam passar pela análise da sustentação da posição financeira de seu governo, e que a situação de déficit não fosse excessiva. Este tratado representou um marco na União Europeia uma vez que fixou a integração econômica e a consequente unificação política na Europa.

Sua principal finalidade era definir critérios para a verificação da sustentabilidade financeira de cada governo, como em uma confederação. Sempre observando os critérios que foram acordados pelos Estados-membros.

Possuem uma comissão para avaliar o orçamento e o estoque da dívida para identificar se existem desvios dos gestores públicos, estabelecendo metas a serem atingidas e punições. Estabeleceram um pacto de estabilidade e crescimento em 1997, onde cada Estado-membro é o próprio responsável por sua política orçamentária ficando subordinadas às disposições do Tratado.

Existem metas e punições em protocolos, admitindo desvios desde que mantida a tendência de ajuste das contas públicas. Todos os Estados membros conduzem, com relativa independência, suas próprias políticas, que devem convergir sempre para os critérios acordados no Tratado<sup>56</sup>.

Portanto, seu escopo principal era atingir a cinco objetivos essenciais: reforçar a legitimidade democrática das instituições, melhorar a eficácia, instaurar uma união econômica e monetária, desenvolver a vertente social da comunidade e instituir uma política externa e de segurança comum.

---

<sup>56</sup> Os Estados membros se comprometem com metas fiscais pactuadas no âmbito da Comunidade, nisso evitando déficits fiscais, os quais, se configurados, implicam punições mediante o corte de empréstimos e investimentos por parte de outras nações congregadas. Para tanto, as contas são todas padronizadas de forma transparente, facilitando o trabalho de uma comissão internacional de controle. Vêm daí nossas metas de resultado, avençadas na lei de diretrizes orçamentárias (art. 4º, §1º da LRF) (TOLEDO JUNIOR.ROSSI, 2005, p.9).

Todos estes objetivos que deveriam ser seguidos no Tratado serviram de modelo aos brasileiros no momento em que tentavam solucionar seus problemas econômicos.

### **2.3 THE FISCAL RESPONSABILITY ACT, DE 1994**

A Nova Zelândia é um Estado Unitário e Parlamentarista, onde o Congresso fixa os princípios e exige a transparência do Executivo, pois é o único com liberdade para orçar e gastar.

Em 1994, foi promulgado o *Fiscal Responsibility Act*<sup>57</sup>, que tem por finalidade a administração fiscal consistente e de boa qualidade ao longo do tempo. A gestão fiscal de boa qualidade deveria habilitar o governo a dar uma contribuição significativa à saúde econômica do país e a se posicionar melhor para prover serviços à população.

Impõe os princípios de gestão fiscal responsável com a intenção de reduzir o débito da dívida pública a níveis prudentes, e manter certo nível de reservas patrimoniais, ou seja, de patrimônio líquido para a proteção de fatores que são imprevisíveis, os chamados riscos fiscais<sup>58</sup>.

Este sistema se difere dos outros em razão de não prever metas fiscais, admitindo afastamentos temporários, desde que exista a previsão para recompor estes afastamentos. Não se utiliza do cumprimento de metas, pois, teme pela manipulação de informação para ajustar o realizado às metas previamente fixadas.

---

<sup>57</sup> NASCIMENTO; DEBUS. 2011, p. 6.

<sup>58</sup> TOLEDO JUNIOR. ROSSI, 2005, p. 10.

## **2.4 BUDGET ENFORCEMENT ACT E O “ACCOUNTABILITY”**

Apenas o Governo Federal o contempla e cada unidade da federação tem suas próprias regras estabelecidas. O Congresso fixa metas de superávit e mecanismos de controle de gastos. Utilizam-se do *sequestration* que estabelece a limitação de empenho para garantir limites e metas orçamentárias<sup>59</sup>.

Além disso, qualquer ato realizado com a finalidade de provocar um aumento de despesas deverá, necessariamente, ser compensado por meio da redução de outras despesas ou aumento de outras receitas, conhecido como *Pay as you go*. Estes dispositivos dão especial fundamento ao artigo 9º da LRF, na forma de limites para empenhos de despesas e medidas de compensação<sup>60</sup>.

Estes foram os principais modelos que influenciaram na elaboração da LRF, com o fim de trilhar no Brasil a gestão pública responsável, estabelecendo metas e limites ao endividamento público.

## **2.5 AS NORMAS ESTABELECIDAS NA LRF PARA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

A Lei Complementar nº 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, entrou em vigor em 04 de maio de 2000, durante o governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Ela veio regulamentar a CF, trouxe uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público.

---

<sup>59</sup> TOLEDO JUNIOR. ROSSI, 2005, p. 10.

<sup>60</sup> Ibid.

A partir dela, iniciou-se uma ruptura na história político-administrativa do País tendo em vista que reforça os princípios da Federação. Os governantes dos Estados e dos Municípios não terão mais que prestar contas de seus atos à União, mas ao seu Poder Legislativo, e ao povo que o elegeu. E, embora seja o Poder Executivo o principal agente responsável pelas finanças públicas, os Poderes Legislativo e Judiciário também se submetem à referida norma.

A LRF tem por escopo sedimentar o regime de gestão fiscal responsável, mediante a implementação de mecanismos legais que deverão nortear a Administração Pública. Trata-se de um código de conduta gerencial, a ser observado na condução da coisa pública e coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público, tais como o desequilíbrio orçamentário, gasto excessivo com pessoal, as operações irresponsáveis de crédito, o descuido com o patrimônio público, tudo passa a ser fiscalizado e sancionado pela nova lei.

A Lei Complementar nº 101 veio disciplinar os artigos 163 e 169 da Constituição. Difere da lei ordinária porque a própria Constituição assim o exige. A diferença está no *quorum* de aprovação. A lei ordinária é aprovada pela maioria dos presentes, enquanto que a lei complementar exige a maioria absoluta, ou seja, nos exatos termos do artigo 69 da Constituição, a metade mais um do número dos congressistas.

O inciso I do artigo 163 da CF, exige lei qualificada para disciplinar as finanças públicas, ou seja, o fenômeno financeiro. O Estado tem que manter seu aparato, pagar seus prédios e servidores e fiscalizar suas próprias despesas, daí o fenômeno financeiro.

Como a experiência brasileira demonstrou (e demonstra), há um verdadeiro descuido com a coisa pública e, assim, com a vinda da LRF pressupõe-se uma ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração

de despesas com pessoal, seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (artigo 1º, §1º).

No tocante, Regis Fernandes de Oliveira entende que:

A ação planejada pressupõe a identificação de objetivos, com o traçado dos rumos a seguir. Não deve haver mais a improvisação, o amadorismo, o “achismo”. Impõe-se que seja apontado o objetivo e que se fixem rumos e caminhos a seguir. Deve estar presente um procedimento para o atingimento dos fins (2013, p.513).

Desta forma, tudo que for realizado pelo poder público deve-se obedecer a transparência, exigência que decorre do artigo 37 da CF. A publicidade no que se está fazendo é uma forma de demonstrar que o que se realiza, decorre naturalmente do controle e da explicitação e superação de riscos.

É por isso que além de norma de controle nas contas públicas, também pode ser classificada como um instrumento de fiscalização e transparência, pois motiva os cidadãos a exercerem o seu papel diante da sociedade.

A transparência decorre de princípio democrático pois, têm-se como finalidade a publicidade, a participação popular e a motivação, que legitimam os atos jurídicos. A LRF tem suas regras assentadas nas premissas do planejamento, controle, transparência e responsabilidade.

Ao enfatizar o planejamento, tem o objetivo de fazer com que o administrador público desenvolva através de políticas e ações previamente ordenadas com a finalidade de atender às necessidades coletivas e públicas, cumprindo a missão do Estado de executar as metas físicas concretas compatíveis com as metas de caráter financeiro.

O objetivo primeiro da lei é fixar a responsabilidade fiscal como um dos princípios da gestão pública. Com isso, procura redefinir a cultura da atividade pública no Brasil, de forma que o gestor público fique ciente de que

não exerce apenas um mandato ou função, sendo, muito mais que isso. Que ele saiba que é integrante de uma ordem completa de preservação dos valores sociais.

O agente eleito e que exerce o cargo ou função pública deve ter na consciência de que têm o dever de comportar-se de forma digna, séria e proba. Daí nasce à sujeição vigorosa a limites previamente estabelecidos.

No STF, o Mandado de Segurança nº 24.725, de 24 de novembro de 2003, julgado pelo Min. Celso de Mello dispõe que:

Os postulados constitucionais da publicidade, da moralidade e da responsabilidade - indissociáveis da diretriz que consagra a prática republicana do poder - não permitem que temas, como os da destinação, da utilização e da comprovação dos gastos pertinentes a recursos públicos, sejam postos sob inconcebível regime de sigilo.

Não custa rememorar que os estatutos do poder, numa República fundada em bases democráticas, não podem privilegiar o mistério, eis que a legitimidade político-jurídica da ordem democrática, impregnada de necessário substrato ético, somente é compatível com um regime do poder visível, definido, na lição de BOBBIO, como “um modelo ideal do governo público em público”.

Ao dessacralizar o segredo, a nova Constituição do Brasil restaurou o velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, cuja incidência - sobre repudiar qualquer compromisso com o mistério - atua como fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais.

O novo estatuto político brasileiro - que rejeita o poder que oculta e que não tolera o poder que se oculta - consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como expressivo valor constitucional, incluindo-o, tal a magnitude desse postulado, no rol dos direitos, das garantias e das liberdades fundamentais (BRASIL, 2015).

Verifica-se que o princípio da transparência implica não só na publicidade dos atos do administrador público, bem como em sua adequação à lei, a explicitação dos motivos que levem à prática de tal ato e na racionalidade da solução tomada pelo gestor.

A democracia decorre da virtualidade do ser humano, uma vez que, como integrante de uma sociedade, dela participa na tomada de decisões e submete-se a ela. O certo é que o Estado é de todos. Os interesses comuns são definidos pelo legislador constituinte para que os representantes do povo os executem e os persigam.

Os instrumentos de planejamento preconizados pela LRF – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual – reforçam o papel do planejamento com a finalidade de vincular este a toda execução do gasto público.

Cumprir destacar que a LRF, quando trata do planejamento, dá especial destaque à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, pois, ampliou as finalidades deste instrumento, estabelecendo que cada esfera governamental estabeleça regras específicas para a sua gestão orçamentária, determinando ajustes nos gastos e obrigações de pagamento para compatibilizar as receitas obtidas no período planejado. Em contraposição a Lei nº 4.320/64 somente coloca em prática regras constitucionais relativas ao Plano Plurianual e às Diretrizes Orçamentárias.

A LRF ressalta que a administração pública tem a obrigação de buscar o equilíbrio financeiro entre as receitas e despesas, por isso é que a LDO deverá conter disposições sobre as limitações de empenhos ou contingenciamento de dotações quando as receitas não atingirem as metas que lhe foram determinadas.

Na LOA, a LRF incluiu algumas orientações relativas às dívidas mobiliárias ou contratuais e com relação à reserva de contingência a qual deverá sempre ser calculada com base na Receita Corrente Líquida, cujo montante e utilização é estabelecido pela LDO e que se destinará apenas a atender aos passivos contingentes e outros riscos ou eventos fiscais imprevistos.

Outra premissa a ser tratada pela LRF é o controle que deve estar presente em todas as atividades da administração pública, para que sua missão seja cumprida, mediante a adoção de políticas públicas e ações que

visem a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade na utilização dos recursos que lhes foram destinados.

Conforme se conclui da leitura dos artigos 8º e 9º da LRF, a execução orçamentária sofrerá controle concomitante e rígido para que o equilíbrio entre a receita e a despesa seja preservado, assim, as entidades governamentais devem elaborar a sua programação financeira e o cronograma de desembolso.

A LRF permitirá a visualização das entradas e saídas de caixa de modo que a Administração decidirá quais medidas serão colocadas em prática a fim de corrigir o desequilíbrio financeiro ora visualizado.

A própria LRF estabelece em seu artigo 9º quais as medidas cabíveis que deverão ser providenciadas para a correção do desvio financeiro no controle da execução do cronograma de desembolso, ficando excluídas as despesas que constituam obrigações constitucionais e outras derivadas de leis, bem como as relacionadas com o serviço da dívida e as ressalvadas na LDO.

Entretanto, é importante observar que a regra estabelecida no §1º do artigo 9º da LRF, no caso de restabelecimento da receita prevista, mesmo que parcialmente, permite a recomposição das dotações que sofreram limitações de empenhos de forma proporcional às reduções realizadas.

É necessário esclarecer, com relação às normas do artigo 9º da LRF, a Lei nº 4.320/64, por estatuir normas gerais de direito financeiro, deixa a cargo de cada uma das entidades Federativas a responsabilidade de dispor, em Lei própria, sobre as normas financeiras específicas, extensivas a sua administração indireta, por perceber que lhes compete constitucionalmente estabelecê-las.

No caso da premissa da transparência, esta é uma característica básica exigida em toda a administração pública para a prestação de informações orçamentárias e contábeis que tem como objetivo prestar a informação ao cidadão e todas as pessoas que se relacionem com a União,

Estados, Municípios, Distrito Federal e respectivos órgãos da administração autárquica e fundacional.

A transparência é assegurada através dos planos, orçamentos, da LDO, das prestações de contas, do parecer prévio e dos relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla divulgação. Todos estes instrumentos deverão ficar à disposição da população, mediante incentivo à participação nas audiências públicas, nos processos de elaboração do PPA, LDO e LOA, para que o cidadão exerça seu direito no controle e na fiscalização da coisa pública.

O controle é função para a qual a administração e o próprio cidadão visualizam os objetivos, as metas, os recursos a eles destinados. Se forem ou não respectivamente atingidos e devidamente utilizados com eficiência e eficácia para o atingimento das políticas públicas de interesse coletivo.

Portanto, importante assinalar que a LRF foi elaborada para atender às expectativas do povo brasileiro, na busca pela gestão com responsabilidade e pelo bom uso dos recursos públicos, a fim de se atingir o bem comum, interesse primário do Estado e direito da sociedade.

## **2.6 O CONTROLE DA LRF E SUA RESPONSABILIDADE SOCIAL DE PROTEÇÃO AOS INTERESSES COLETIVOS**

Como já realçado, é com o controle que nasce a fiscalização onde o governo e a população asseguram-se da legal e legítima utilização dos recursos financeiros dos entes governamentais e a eles impondo punições no caso de malversação desses recursos financeiros.

Um dos objetivos mais importantes traçados pela LRF é a Responsabilidade Social e, a partir destes objetivos, é que foi prevista a participação popular na discussão e elaboração dos instrumentos de planejamentos (PPA, LDO e LOA).

Como vivemos em um Estado Democrático de Direito, temos a crença de que a participação do cidadão é um meio eficiente para o exercício e realização da cidadania que, no fim das contas, é mais do que um dever, trata-se de uma obrigação constitucionalmente prevista.

Por isso a LRF estabeleceu a disponibilidade das contas públicas dos administradores, durante todo o exercício financeiro, para consulta e verificação dos cidadãos e qualquer instituição da sociedade, bem como a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, amplamente divulgada.

A LRF busca o equilíbrio das contas públicas autossustentáveis, sem a utilização de operações de crédito e, por conseguinte, sem aumento da dívida pública, bem como, sem o endividamento público.

E, finalmente, a premissa da responsabilidade que deve ser comprovada em todos os atos praticados pelos administradores públicos, no trato das receitas, despesas e demais valores pertencentes ou confiados à guarda e à custódia da Fazenda Pública.

É desta forma que a LRF e a Lei nº 4.320/64 aplicam-se, são um conjunto com a finalidade de normatizar as finanças públicas no Brasil. Enquanto uma estabelece as normas gerais para a elaboração e controle do orçamento e balanços, a outra estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal responsável, com controle orçamentário e financeiro e com um caráter mais gerencial.

## **2.7 A LRF E A OBRIGAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO COMO FOMENTADORES DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

A importância e a obrigação do planejamento das ações governamentais se tornaram tão necessárias que diversas normas que regem a Administração Pública resolveram lhe dedicar especial atenção, inclusive a

CF. A Carta de 1988 deu ênfase ao planejamento quando definiu o modelo em seu art. 165, compondo-se de três instrumentos: o PPA, a LDO e a LOA.

Há muito tempo têm-se divulgado a importância e a necessidade do planejamento das ações governamentais com a finalidade de uma melhor administração das contas públicas, controlando o déficit e a necessidade de equilíbrio das contas<sup>61</sup>.

Mas muito mais que isso, a LRF, juntamente com a Constituição Federal, vieram estabelecer normas com a finalidade precípua de diminuir a corrupção e o mau uso do patrimônio e do dinheiro público. Isso é, sem dúvida, a vontade da coletividade, é a sociedade consolidando seus direitos difusos.

Desta forma, dispõe o artigo 165 da CF que são três os instrumentos de planejamento: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

### **2.7.1 PLANO PLURIANUAL**

O primeiro instrumento de planejamento é o PPA, que está definido como plano de governo que expressa o planejamento de médio prazo. Tem por objetivo evidenciar os programas de trabalho do governo para um período de quatro anos especificados em diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada. O PPA permite que a sociedade brasileira evidencie quais são suas pretensões diante do estado de suas finanças.

A economia demonstra que o orçamento anual é instável e não consegue atender as necessidades públicas. Assim, como instrumento de

---

<sup>61</sup> Aqui, comparece o princípio da valorização do planejamento orçamentário. Não planejar, ou fazê-lo mal, significa gastar o dinheiro público em prioridades imediatistas, de conveniência, que vão surgindo à frente [...].

Essa Lei pretende que o gestor se comprometa, de fato, com metas negociadas localmente, entre Prefeitura, Câmara e sociedade local (TOLEDO JUNIOR; ROSSI, 2005, p.11-12).

política fiscal que é, o PPA procura auxiliar no desenvolvimento nacional, estadual ou municipal, conforme o caso.

De acordo com a CF<sup>62</sup>, o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para todo o setor público e indicativo para o setor privado.

É desta forma que o planejamento expresso no PPA assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação nacional, bem como para a confecção dos planos regionais e setoriais.

Um dos maiores argumentos da importância que foi dada em relação ao planejamento no Brasil é o §1º do artigo 167 da CF, o qual disciplina que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”<sup>63</sup>.

Ademais, esta função de expressar o planejamento do governo federal, estadual ou municipal possibilita a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos para atingir as necessidades de toda a coletividade.

Nilton de Aquino Andrade disciplina com muita clareza que:

Sua importância reside, portanto, no fato de nortear ou orientar o governo quanto à realização dos programas de trabalho para o período citado, ressaltando que todas as obras que se pretenda executar nesse período deverão estar inseridas nesse plano, assim como também os programas de natureza continuada, como, por exemplo, os ligados à saúde e à educação<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, Constituição 1988).

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> AGUILAR et al., 2008, p. 20.

Diante disso, qualquer ação governamental somente poderá ser executada durante o ano se o programa ou a ação estiver adequadamente inserido no PPA e aprovada por lei.

O próprio art. 1º da LRF determina que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (grifo nosso), introduzindo desta forma, em nosso ordenamento jurídico o princípio do planejamento das ações governamentais.

Ressalte-se que este princípio do planejamento das ações governamentais determina a compatibilização da nova despesa com o PPA, devendo ela ser observada constantemente durante a elaboração e execução da LOA, demonstrando que a mesma foi previamente planejada pelo administrador, sob pena de ser ela considerada uma despesa não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Assim o legislador constitucional estabeleceu a integração do planejamento, vinculando LDO, LOA e PPA, razão pela qual a necessidade de elaboração de um planejamento adequado que demonstre quais as necessidades da coletividade.

## **2.7.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS**

O segundo instrumento a ser apontado constitucionalmente é a LDO, à qual cabe orientar a elaboração e execução do orçamento. É ela considerada o elo entre o PPA e a LOA, em virtude de integrar um sistema de planejamento orçamentário, de forma a estabelecer a conexão entre um plano de médio prazo com um instrumento viabilizador de execução que é o orçamento. A partir daí tem a principal função de selecionar entre os programas e ações incluídas no PPA quais terão a prioridade na execução orçamentária.

De acordo com o §2º do Art. 165 da CF é a LDO quem deverá conter as metas e as prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação nas agências financeiras oficiais de fomento. E de acordo com Carlos Valder Nascimento:

De modo geral, compete à *lei de diretrizes orçamentárias* traçar orientações no sentido de alcançar o equilíbrio entre receitas e despesas e fixar critérios de limitação de empenho, de normas pertinentes ao controle de custos de programas de financiamento, bem como requisitos para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas (MARTINS; NASCIMENTO, 2001, p.41).

A partir da LDO o Poder Legislativo passa a ter poderes de fato para interferir no decurso da elaboração da LOA, bem como na condução das finanças públicas, vez que ao aprovar esta peça de planejamento estará aprovando as regras para a elaboração orçamentária e para a gestão financeira do ente federativo respectivo.

Esta lei caracteriza-se pela sua transitoriedade, onde seus efeitos cessam no momento em que cumpre sua função anual, ou seja, quando da exaustão de seu conteúdo material.

Entretanto, em decorrência da LRF, a LDO teve suas finalidades ampliadas, tendo como a principal delas o estabelecimento de regras que visam garantir o equilíbrio e o ajuste das contas públicas, ocorrendo assim à gestão fiscal responsável.

### **2.7.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL**

O terceiro instrumento elencado pela Carta Constitucional é a LOA que viabiliza o plano de governo, permitindo a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias.

A LOA é a materialização do planejamento do Estado, quer na manutenção de sua atividade, quer na execução de seus projetos. Este instrumento do Poder Público expressa seus programas de atuação, discernimento da origem dos montantes dos recursos arrecadados, bem como a natureza e o montante das despesas a serem realizadas.

A LRF também trouxe inúmeros dispositivos que versam sobre a elaboração da LOA, destacando a necessidade de se comprovar a compatibilidade de seu projeto com os demais instrumentos de planejamento, bem como definir as regras sobre a previsão da receita e a fixação da despesa, introduzindo as normas para a inclusão de novos projetos e ao revigorar alguns princípios orçamentários<sup>65</sup>.

É a partir da LRF que se tem como pressuposto o equilíbrio das contas públicas, enfatizando a integração entre os três instrumentos de planejamento – PPA, LDO e LOA – e ratificando a necessidade de planejamento, controle, transparência e responsabilização da administração pública, corroborando o processo de planejamento.

Diante do exposto, conclui-se que a elaboração do planejamento governamental, sua execução e controle são, não só indispensáveis para a boa condução das finanças públicas, como também, são obrigações impostas constitucionalmente e legislação infraconstitucional em vigor.

Portanto, o objetivo do legislador é obrigar os gestores públicos a planejar de forma que se possa garantir que todas as ações de governo sejam contempladas no PPA, pois, adotando este procedimento se evidenciará a integração entre o planejamento e a execução do orçamento e a compatibilidade explícita e transparente entre PPA, LDO e LOA.

---

<sup>65</sup> MARTINS et al., 2001, p. 47.

## 2.7.4 OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA BUSCA DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

É objetivo de o Estado Democrático afastar a tendência humana ao autoritarismo e à concentração do poder pois, a experiência que a história demonstra, é que sempre que se o homem tem poder, sua tendência é o abuso caso não lhe sejam impostas medidas limitativas através de outro poder de igual força<sup>66</sup>.

Foi por este motivo que um dos pilares adotados pela LRF é a transparência pública, sendo considerado um dos indicadores da gestão pública responsável.

De acordo com a legislação em vigor, a sociedade ou a coletividade, de uma maneira geral, deve desempenhar papel relevante nas discussões e na elaboração dos planos de governo, cabendo ao próprio Estado fomentar este processo, informando periodicamente à população, em audiências públicas e também por meio eletrônico, o andamento das contas públicas.

O Estado Democrático de Direito exige eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais. A transparência, além de permitir o debate sobre a coisa pública é também uma forma de garantir a legitimidade das ações governamentais, já que a Constituição Federal, desde o parágrafo único do artigo 1º, combina representação e participação direta quando diz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”<sup>67</sup>. E ainda, mais adiante em seu

---

<sup>66</sup> O Estado Democrático de Direito caracteriza-se não apenas pela supremacia da Constituição, pela incidência do princípio da legalidade e pela universalidade da jurisdição, mas pelo respeito aos direitos fundamentais e pela supremacia da soberania popular. Também envolve reconhecimento do cidadão como sujeito de direito, de que decorre o compromisso com a realização da dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais [...] (JUSTEN FILHO, 2014, p. 104).

<sup>67</sup> BRASIL, Constituição (1988).

artigo 14 proclama que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Ocorre, que a Constituição brasileira institui a representação popular como uma das formas do exercício da democracia, são os cidadãos os legitimados a participarem dos pleitos eleitorais.

A democracia representativa<sup>68</sup> é insuficiente para conceber a soberania popular, pois somente uma pequena parcela da população consegue participar das eleições, por meio do voto.

É por isso que a participação direta<sup>69</sup> do povo nos atos de governo se deve operar de forma a refletir a vontade do Estado. A participação deve se realizar precipuamente, nos atos deliberativos, que são aqueles que definem as diretrizes de atuação. Bem por este motivo que a Constituição privilegiou um sistema democrático híbrido, conjugando elementos de democracia representativa com elementos de democracia participativa.

Proclama Alexandre Moraes que:

O princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do País, a fim de garantir-se o respeito à soberania popular, no sentido que lhe empresta Marcello Caetano, para quem a *soberania* consiste em um poder político supremo e independente, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder independente, aquele que na sociedade internacional, não tem de acatar regras que não

---

<sup>68</sup> Trata-se da representação política do povo, resultante de um mandato. Um mandato é o poder que certa pessoa tem de atribuir a outra à prática de atos em seu nome. Consiste no poder de representar o mandante na execução destes atos. Em nossa ordem jurídica, o mandato implica na: 1º. Vinculação do mandatário às vontades e instruções do mandante (art. 1289, §1º, do CC); 2º. Obrigação do mandatário de prestar contas de seu desempenho (art. 1301 do CC); 3º. Possibilidade de revogação do mandato, por ato do mandante, salvo quando o contrário estiver convencionado no contrato, ou se verificarem os casos de exceção, mencionados na lei (art. 1317, CC). (TELLES JR, 2011. p.309).

<sup>69</sup> A democracia participativa deve ser entendida como estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões com a finalidade de produzir consciência e pensamentos políticos democráticos. (CANOTILHO, 2007. p. 288).

sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos (2011, p. 280).

A democracia a ser considerado um direito fundamental, não deve se resumir aos direitos políticos. Tanto é assim que a própria Constituição estabeleceu elementos para garantir a participação do povo no processo legislativo, através da participação na própria atividade administrativa e através da fiscalização das atividades estatais.

Diante disso, estabeleceu em seu art. 58, §2º, II a obrigatoriedade do Estado promover audiências públicas com a sociedade em geral. E, com a realização destas audiências públicas o objetivo de garantir a transparência dos atos realizados pelo próprio Estado, a fim de haver a ratificação destes atos pelos cidadãos.

Além da exigência de divulgação dos instrumentos de planejamento, utilizando todos os meios disponíveis, a LRF introduziu no ordenamento jurídico novas formas de transparência, que são o incentivo a participação popular e a obrigatoriedade da realização das audiências públicas.

As audiências públicas realizadas para discussão dos projetos de lei do PPA, LDO e LOA, procura-se saber da população quais os problemas e as demandas existentes a serem implementadas nas políticas públicas em forma de ações governamentais.

A participação da sociedade neste processo, além de atender ao preceito estabelecido pela lei, constitui-se num mecanismo de segurança que respalda as decisões do Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que a opinião da população é indispensável para garantir a legitimidade das ações que serão realizadas pela Administração.

Contudo, além da promoção destes debates com a população, para garantir a transparência do PPA, LDO e da LOA, todos os textos das referidas leis deverão ser amplamente divulgados no órgão oficial de publicação no respectivo ente da federação e também em meios eletrônicos, de acordo com o que determina o art. 48 da LRF.

Além disso, a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, denominada Lei da Transparência, altera a redação da LRF nos dispositivos que se referem a transparência na gestão fiscal. Este texto inova e determina que sejam disponíveis em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com a promulgação da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, regulamente o direito constitucional de acesso às informações públicas, criando mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgão e entidade. A lei vale para todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Contas e Ministério Público.

Estas leis proclamam que as despesas realizadas pelos órgãos da administração pública deverão ter ampla publicidade, podendo qualquer pessoa solicitar informações a Administração Pública quando estas não estiverem disponíveis para visualização em meios eletrônicos ou em seus sites. Tudo isso embasado na norma fundamental, artigo 5º, inciso XIV, da CF, que assegura a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional<sup>70</sup>.

Portanto, pode-se concluir que os mecanismos da democracia estão amplamente inseridos nos instrumentos de planejamento, pois, são considerados instrumentos de transparência pública, uma vez que além da obrigatoriedade ditada pela lei, existe a necessidade da participação popular a fim de legitimar os atos da Administração Pública.

---

<sup>70</sup> BRASIL, Constituição (1988).

## **2.8 AS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E O DEVER DE OBEDIÊNCIA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

A lei orçamentária, embora seja um instrumento da administração e das políticas públicas, possui elementos jurídicos suficientes para que se realize uma análise meticulosa, afastando qualquer tendência reducionista de um tratamento político, econômico ou contábil.

Claro que este entendimento se deve, em boa parte, à CF de 1988 pois, foi esta quem estabeleceu a base de atribuições do Legislativo, alterando assim, sua concepção.

Esta estrutura atribuída pela Constituição direciona o entendimento de que o orçamento não é apenas formal, mas também material, tendo em vista que a própria doutrina ressalta que existem leis formais e leis materiais.

### **2.8.1 O ASPECTO FORMAL E MATERIAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO CUMPRIMENTO DAS METAS E OBRIGATORIEDADES DA LRF**

A lei orçamentária, em sua fase de elaboração observa regras específicas, dentre elas, a faculdade de emendas que o Poder Legislativo tem, nos termos do artigo 166, §3º da CF. E, assim, não se limita apenas a aprovar o projeto como fora enviado pelo Poder Executivo, mas poderá o Legislativo contribuir na matéria orçamentária.

O respectivo artigo 166 disciplina que a iniciativa da Lei Orçamentária é do Executivo, mas deve ela ser apreciada nas duas casas do Congresso Nacional, ocorrendo sua votação em conjunto. Competindo assim ao Congresso Nacional, não somente a discussão e aprovação, bem como a sua modificação.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, nos termos da ADI nº 1.166 tem sido acionado sempre que houver violação do Legislativo em competência privativa do Poder Executivo, havendo infração ao regular procedimento formal de elaboração do orçamento. Assim, lei que submete à Câmara de Vereadores autorização ou aprovação de encargos não previstos na lei de orçamento, não pode prosperar, pois contraria a separação dos poderes<sup>71</sup>.

Além disso, é importante ressaltar que é obrigatória a participação do cidadão no processo de elaboração do planejamento, bem como na elaboração do orçamento, devendo ele sugerir propostas que deverão ser incluídas na LOA. Tanto é assim que o Estatuto da Cidade estabelece em seu artigo 2º que:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano<sup>72</sup>.

Além deste dispositivo, outros ainda obrigam a Administração Pública a ouvir o cidadão no momento de elaboração do orçamento, tais como o art. 4º, III, “f” e §3º da Lei nº 10.257/2001, os artigos 9º, §4º, 32, §4º, 45, 48, 49, 51 e 55, §2º, da Lei Complementar nº 101/2000. Estes dispositivos visam à necessidade da participação do cidadão na escolha das prioridades nos gastos públicos bem como na implementação de políticas públicas necessárias para a sociedade de uma maneira geral. Desta forma, não pode o Executivo ignorar tais propostas dos cidadãos, uma vez que não existe no ordenamento norma de mera recomendação.

---

<sup>71</sup> "Dispositivo que, ao submeter à Câmara Legislativa distrital a autorização ou aprovação de convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos não previstos na lei orçamentária, contraria a separação de poderes, inscrita no art. 2º da CF." (BRASIL, 2015)

<sup>72</sup> BRASIL, Lei nº 10.527, 2001.

Neste sentido, Juarez Freitas esclarece que a sugestão popular tem vinculação apenas ética e não jurídica:

[...] Se por vinculação compreender-se a inexistência de liberdade ou de discricção do administrador ou do legislador, a resposta afirmativa acarretaria inadmissível ablação da iniciativa do Executivo e debilitaria todo o processo legislativo, usurpando, de modo indelével, as respectivas competências constitucionais.

Daí segue que o controle social não substitui nem faz dispensáveis os multifacetados mecanismos da democracia representativa. A vinculação pode e deve ocorrer como autovinculação, isto é, como vinculação ética e política do Executivo e não menos ética do Legislativo, desde que o processo de participação se mostre dotado de suficiente credibilidade dos envolvidos e caracterizado pela responsabilidade decisória, já ao hierarquizar prioridades, já ao combater os crônicos e deletérios vícios da execução orçamentária. Vai daí também a importância de a participação popular ocorrer na fase da elaboração mesma do orçamento e também quando de sua implementação. Para cumprir este desiderato, força robustecer o aludido elemento inclusivo do controle social, bem como uma criteriosa imunidade contra manipulações de todos os matizes. Em resposta frontal, diria que, apesar de não vincularem juridicamente (ao menos, de modo pleno), as legítimas hierarquizações efetivadas pela participação popular devem ser voluntariamente acatadas pelos agentes investidos de representatividade para criar o orçamento, não para suprimir instâncias ou desdobramentos do princípio da democracia (2002. p. 16).

Neste diapasão, o Poder Judiciário começou a se posicionar firmemente em relação às normas constitucionais que impõem a participação do cidadão na elaboração das leis e que nunca são cumpridas.

Tanto é assim que o TCE/SP também já firmou entendimento quando o assunto se trata de chamar a população para a elaboração do PPA, LDO e LOA, determinando que as prefeituras enviem as atas de audiências

públicas realizadas no município referente à elaboração dos instrumentos de planejamento<sup>73</sup>.

Nestes termos, tendo em vista as normas jurídicas que legitimam a participação do cidadão na elaboração da peça orçamentária, caso o Executivo não acate a determinação legal, deve ao menos justificar a sua tomada de decisão, em razão de o cidadão sentir-se partícipe da gerência da *res publica* e necessita de razões para justificar sua não participação nas propostas.

Apesar de haverem peculiaridades na aprovação do orçamento, este é uma lei no aspecto formal, pois, segue as normas relativas ao processo legislativo, nos termos do artigo 166, §7º da CF. E, após a aprovação legislativa segue para promulgação, veto ou sanção.

Portanto, sua autoridade formal está presente nesse procedimento caracterizado pelas técnicas de sua elaboração, observância de procedimentos e prazos específicos e pelas restrições às emendas parlamentares e, diante disso, não pode seu caráter legal ser limitado apenas quanto ao aspecto formal.

Diferentemente do aspecto formal, o aspecto material do orçamento tem a finalidade de trabalhar o seu conteúdo, que está expressamente delimitado na CF, em seu artigo 165, §8º.

Este dispositivo determina a exclusividade em matéria orçamentária, em que a lei de orçamento não pode conter outra matéria que não seja a fixação da despesa e a previsão da receita pública, proibindo qualquer outra determinação que fuja das finalidades específicas e explícitas.

A peculiaridade da lei orçamentária reside no fato de que, diferentemente das demais leis, que são alteradas ou revogadas por procedimentos gerais de derrogação ou ab-rogação, esta possui procedimentos próprios para a sua alteração, que são a abertura de crédito adicional ou a possibilidade de transposição, remanejamento ou transferência.

---

<sup>73</sup> SÃO PAULO, Tribunal de Contas, 2015.

Além do mais, em se tratando de orçamento, tudo o que era uma atividade discricionária, passa a ser vinculada, posto que o orçamento é lei de elaboração e aplicação vinculadas.

Esta vinculação contribui no aspecto material do orçamento, cujo conteúdo estima receitas e fixa despesas e assim, materializa as ações e os programas do Estado e, os destinatários que serão os agentes políticos, só poderão fazer o que nele estiver autorizado e previsto.

Entretanto, o orçamento como lei que prevê receitas e fixa despesas reflete na materialidade do orçamento, uma vez que a lei orçamentária não pode alterar a receita pública, pois ela já está determinada por outras leis. O que existe é uma subsunção gradual, na medida em que as expectativas de receitas vão se concretizando conforme o previsto em lei. Por isso, uma eventual dissonância não significa que a receita não se realizou, posto que a LRF prevê hipóteses de riscos que demonstram as hipóteses diferentes de ingressos do previsto no orçamento.

No entendimento de Harrison Ferreira Leite:

Eventual dissonância não significa que a lei orçamentária não se concretizou, ou que a regra jurídica orçamentária (Lei Orçamentária Anual) não incidiu sobre o orçamento público (fato econômico social), e resultou na inexistência de fato jurídico orçamentário.

Jurisdicizar a receita significa dar ao Estado ciência do *quatum* de recursos está disponível, para que, dentro deste limite, se saiba quanto poderá aplicar em cada área de interesse público. Daí a necessidade de previsão real e não fictícia de receitas. [...] a força do orçamento está em ser a lei que, por violada, devido à ausência de correspondência entre o previsto e o realizado, gera sanções à Administração (2011, p.66).

No que diz respeito à despesa, é aí que a materialidade assenta-se perfeitamente, pois o grau de concretude da previsão normativa é muito maior, mesmo que ainda existam fatos supervenientes que possam ser imprevistos.

O Executivo ao aprovar o PPA, detalhando as ações no orçamento, somente poderá deixar de executar se houver justificativa dentro dos motivos legalmente previstos. Do contrário, a LOA, quando se tratar de despesa, deverá ser cumprida integralmente, tendo em vista que se trata de ato democrático de eleição das prioridades públicas. Da discricionariedade na escolha das prioridades, nasce a obrigação de cumprimento por parte do Poder Executivo.

Apesar disso, após a aprovação do orçamento existe sim a possibilidade de se aprovarem alterações em sua execução, desde que observadas as permutas orçamentárias, os créditos adicionais e os institutos do remanejamento, transposição e transferência.

Entretanto, estas alterações não podem fazer com o que o Executivo deixe de aplicar os recursos que estavam previstos, por isso é que se afirma que a alteração orçamentária somente ocorre com autorização legal e a aplicabilidade dos recursos depende da conveniência do Executivo e, a partir daí a razão de existência do orçamento meramente formal: a possibilidade de o Executivo aplicar ou não aplicar os recursos que foram previstos em lei orçamentária.

Tanto é assim, que este fato não poderia ocorrer, pois o próprio diploma da LRF, tido como documento fundamental para a moralização definitiva do orçamento na obrigatoriedade da gestão pública responsável. Com a LRF nasce o instituto do contingenciamento de despesas, onde a não aplicação dos recursos previstos na LOA deixa de ser aleatório, de acordo com a vontade discricionária da Administração e passa a ter um caráter obrigatório em razão da obediência aos critérios estabelecidos por este instituto legal.

Como a regra do contingenciamento de despesas requer que o poder público estime a receita do ano seguinte com base na receita real do ano anterior, estimando-se bimestralmente se esta estimativa se realizará e, caso não se concretize é obrigado a cortar despesas. Mas este corte de despesas

não ocorre sem critérios, o artigo 9º da LRF<sup>74</sup> instaura um verdadeiro procedimento, uma verdadeira fronteira que o Executivo não está autorizado a ultrapassar de forma alguma.

Assim sendo, a LRF disciplina que as obrigações constitucionais não poderão ser limitadas. Contudo, as que forem expressamente previstas como dever do Estado e estiverem em percentuais claros, como o repasse de recursos de contribuições ao seu destino, pois se tratam de tributos de vinculação obrigatória. Verifica-se também que é obrigatória a proteção aos direitos fundamentais, que implica na impossibilidade de corte em recursos que refletem na defesa destes direitos fundamentais. Por isso é que o Executivo não pode desestabilizar o orçamento levando em consideração as situações que não foram previsíveis no momento de elaboração da peça orçamentária.

Quando o Administrador realizar tal ato, deve ele de maneira fundamentada justificar visando explicitar os reais motivos que o levaram a realizar tal alteração orçamentária. Caso isso não ocorra, ocorrerá nulidade dos atos administrativos e, assim ensejará a devolução dos recursos orçamentários.

O contingenciamento não é alteração formal do orçamento, que se origina pela via do Legislativo, mas opera como se fosse, pois, se o Executivo

---

<sup>74</sup> Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. § 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas. § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. § 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5) § 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. § 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços. (BRASIL, 2015).

não cumprir o que foi proposto a determinado fim, não haverá a confiança dos cidadãos que democraticamente se fizeram representados pelo Legislativo. E, se for permitido que apenas uma pessoa não realize, simplesmente ignorando a lei orçamentária e os critérios estabelecidos pela LRF, isso implica em dizer que apenas uma pessoa poderá alterar a vontade democraticamente estabelecida.

A razão de existir estes fundamentos obrigatórios contidos na LRF é de fazer com o Poder Executivo e todos os demais órgãos cumpram as metas estabelecidas e as prioridades aprovadas nas peças de planejamento governamental. Essa rigidez estabelecida na execução orçamentária é que dá ao orçamento o caráter material que deve ser observado e que ainda traz muitas discussões no meio jurídico principalmente.

## **2.8.2 A OBRIGATORIEDADE DE EXECUÇÃO VINCULADA DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

O orçamento público deve sempre ser um compromisso público da Administração com a população. O administrador público deve elaborar um plano de ação, inseri-lo no orçamento, apontar os meios disponíveis para seu atendimento e realizar o gasto de acordo com o que foi aprovado. A decisão política está incorporada no documento solene de previsão de despesas.

O conceito de orçamento público reside na previsão da receita e fixação da despesa para determinado exercício financeiro. Também pode ser chamado de um plano de conjunto das necessidades monetárias do Estado, para determinado período de tempo, discutido e aprovado pelos órgãos de representação popular.

Diante disso, o orçamento pode ser considerado um instrumento de exercício da democracia onde a sociedade exerce o direito, por meio de seus mandatários, de só observarem as despesas efetivadas e permitidas as arrecadações tributárias que estiverem autorizadas na lei orçamentária.

Desta maneira simples e objetiva pode parecer que o orçamento é um mero instrumento técnico da administração, sem ter que observar os demais princípios democráticos, o interesse público e o bem-estar coletivo. Do contrário, é assim que o orçamento deve consolidar os compromissos da Administração com os superiores interesses da coletividade, na busca da concreção dos direitos fundamentais e sociais já previstos em nossa carta constitucional.

Por isso, não deve o administrador esquecer que a Constituição elenca todas as opções políticas fundamentais de determinado sistema jurídico, devendo-se atentar cuidadosamente para os valores políticos consagrados nos princípios fundamentais pela Constituição.

Importa assumir que nosso ordenamento jurídico está estruturado para o fim de evitar que os cidadãos, que são os destinatários da ação do Estado, sejam surpreendidos pelas medidas adotadas subitamente por seus governantes, sem existir nenhuma previsão. É justamente esta situação que demonstra a existência do orçamento.

E não apenas isso, é função básica do orçamento a coordenação das receitas e despesas com os fins das finanças públicas, as quais estão sempre vinculadas à satisfação das necessidades da coletividade.

Disso tudo, conclui-se que as ações de governo devam ser previamente estabelecidas, para que possam ser efetiva e eficazmente concretizadas, sem problemas de ordem orçamentária ou financeira, uma vez que é necessária a sua previsão para a consecução dos fins.

Em linhas gerais, o ordenamento jurídico não admite uma atuação empírica, incerta, insegura ou desmedida quando à disciplina se trata de finanças públicas. Deve consolidar os compromissos da Administração com os superiores interesses da coletividade e, na busca da concreção dos direitos fundamentais e sociais previstos na CF. Nesse sentido, ressalta Fernando Borges Mânica:

No Estado Social e Democrático de Direito, o orçamento instrumentaliza as políticas públicas e define o grau de concretização dos valores fundamentais constantes do texto constitucional. Dele depende a concretização dos direitos fundamentais. Neste cenário, a Constituição de 1988 alçou o orçamento público a importante instrumento de governo, tanto para o desenvolvimento econômico quanto para o desenvolvimento social e político (2007, p. 03).

A LOA é a materialização do planejamento da administração pública, na manutenção de sua atividade e na execução de seus projetos. O orçamento sofre muitas mudanças no decorrer de sua execução, em razão da falta de planejamento ou em razão de erros na sua elaboração.

É fundamental termos em vista que, atualmente existe a dificuldade de se fazer prevalecer o entendimento de que a lei deve ser observada em todo o seu conteúdo, principalmente planejar bem no momento de sua elaboração.

Como a lei orçamentária deve obrigatoriamente guardar sintonia e compatibilidade com o PPA e a LDO, não há que se falar em qualquer previsão de investimento com duração superior a um exercício financeiro.

Ocorre que, por vezes, a própria Constituição delimita o que poderá estar previsto na LOA e, em algumas situações, proíbe algumas matérias que o orçamento não poderá contemplar.

A partir do momento em que as três peças de planejamento estiverem consolidadas, estas se transformam em compromissos sociais, os quais não poderão sofrer alterações, salvo pela superveniência de fato imprevisto, justificado pelo interesse público relevante.

Advindo qualquer circunstância que autorize a alteração orçamentária, elas poderão ocorrer na forma de créditos adicionais ou próprias de alterações orçamentárias como transposições, remanejamentos ou transferências, conforme será demonstrado a seguir.

### **2.8.3 OS CRÉDITOS ADICIONAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Toda despesa orçamentária para ser fixada necessita de autorização legislativa e, não pode ser efetivada sem a existência de crédito orçamentário que a corresponda suficientemente.

Destarte, os créditos orçamentários são aprovados na lei orçamentária anual e provêm de recursos do tesouro ou de outras fontes de recursos.

Já, os créditos adicionais poderão ser concedidos devido à insuficiência de recursos ou para atender a situações não previstas quando da elaboração da LOA, conforme o disposto no artigo 40, da Lei nº 4.320/64. Então, são duas classes de créditos adicionais, os que visam suplementar as dotações do orçamento e os que visam atender a situações não computadas que impedem a Administração de demonstrá-los no conjunto orçamentário.

Na realidade, durante a execução do orçamento, este poderá ser alterado por vários motivos que podem ser elencados como: variações de preços de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; omissões orçamentárias; fatos que independem da ação volitiva do gestor; reforma administrativa; repriorizações das ações governamentais; bem como repriorizações dos gastos.

Os quatro primeiros motivos, entretanto, dão margem ao aparecimento dos créditos adicionais nas formas estabelecidas no artigo 41, da Lei nº 4.320/64, os quais podem ser elencados como: suplementares que são destinados a reforço de dotação orçamentária; os especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e, os extraordinários destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

E, os três últimos casos, contudo, provocam alterações completamente diferentes dos anteriores, dando margem a reformulações

orçamentárias nos três níveis de programação: institucional, programática e de gastos, que são elencadas sob as denominações de remanejamentos, transposições e transferências de recursos.

Entretanto, por muito tempo pensou-se que as alterações orçamentárias se refletissem exclusivamente nos créditos adicionais, mas a prática vem demonstrando que isso não é verdade.

A própria Constituição da República introduziu novos conceitos sobre as realocações de recursos orçamentários, das quais não pode ser utilizada como veículo autorizador a LOA, mas só podem ser autorizadas, de per si, em lei específica.

Assim, sobrevindo circunstância que permita a alteração orçamentária, elas podem ocorrer na forma de créditos adicionais ou em outras formas de alterações orçamentárias, como as transposições, os remanejamentos e as transferências de recursos.

Há muito tempo vislumbrou-se que estas realocações de recursos orçamentários se refletiam exclusivamente na possibilidade de abertura de créditos adicionais, previstos na Lei 4.320/64. Hoje, contudo, o entendimento majoritário, é que tais figuras, foram criadas pela própria Constituição, no momento em que ela vedou a utilização de tais práticas sem lei autorizativa.

Nesse sentido, a Constituição restringe tais realocações de recursos (art. 167, VI), proibindo o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou, de um órgão para outro, sem que exista prévia autorização legislativa. Tais restrições constitucionais explicitam a necessidade de controle da programação da despesa, pelo Legislativo, a fim de evitar que o processo de execução orçamentária contemple distorções, em detrimento do bem comum.

Não obstante, a rigidez constitucional no trato da matéria orçamentária, são possíveis alterações durante a sua execução, na forma de transposições, transferências ou remanejamentos de dotações.

Transposição de dotações orçamentárias, conforme sustentado por Heraldo da Costa Reis, ocorrem na forma seguinte:

As transposições são consideradas repriorizações nos programas de trabalho, mediante a realocação dos remanescentes orçamentários para o programa de trabalho repriorizado, dentro do mesmo órgão. Assim, é necessário que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários de um projeto para outro, sempre dentro do mesmo órgão (REIS; MACHADO JUNIOR, 2015, p. 121).

De menor impacto e relevância, as transferências também implicam em reacomodação de previsões orçamentárias, sem alteração das prioridades definidas na lei orçamentária. São consideradas como realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Nestas, as atividades envolvidas continuam em franca execução. Nos créditos especiais ocorre a implantação de atividade nova. Neste caso, realocam-se recursos e observa-se o programa/ação.

Por fim, ainda podem ocorrer os remanejamentos de dotações orçamentárias, cuja justificativa é a existência de uma reforma administrativa, ou segundo o mesmo autor:

E os remanejamentos sempre ocorrem no âmbito da organização, sempre que houver reforma administrativa prevendo a extinção de um órgão e a criação de outro para a sua substituição, sendo evidente que só devem realocar os remanescentes orçamentários do órgão extinto para o novo (Op. Cit., p. 121).

As figuras do remanejamento, transposição e transferências não estão previstas na Lei 4.320/64. Os artigos 40 a 46 da referida lei de regência, tratam exclusivamente dos créditos adicionais, pois lá estão as regras que merecem observação por parte do administrador público, relativamente à indicação de recursos orçamentários e financeiros, por autorização da lei e abertura dos créditos adicionais.

A diversidade de natureza jurídica entre os créditos adicionais previstos na Lei nº 4.320/64 e as técnicas de remanejamento, transposição e transferência de recursos orçamentários é bem observada por J. Teixeira

Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, que assim as sintetizam: “nos créditos adicionais, o fator determinante é a necessidade da existência de recursos e, para as demais alterações ocasionam-se pela reprogramação por repriorização de recursos”<sup>75</sup>.

Diante desse quadro e, ante a expressa vedação contida no artigo 165, inciso VI, da Constituição da República, nos parece forçoso concluir somente circunstâncias especiais, justificadas pelo interesse público devidamente fundamentado e mediante lei específica que se pode cogitar de tais prática ou, como anotado por Carlos Valder do Nascimento:

As palavras transposição, remanejamento ou transferência são empregadas no mesmo sentido. Todas são formas de retirar recursos de uma programação e passá-los para outra, o que representaria se permitido fosse, uma real forma de burlar a lei orçamentária. Visam, portanto, adequar o orçamento a situações no decurso do ano orçamentário (exercício financeiro) (Op. Cit., p. 121).

Portanto, as figuras previstas (vedadas) no artigo 167, inciso VI, da CRFB, devem ter sempre como fundamento a mudança de vontade da Administração Pública no estabelecimento de suas prioridades em vista do interesse público, fato que, pela sua própria natureza, necessita de lei específica que modifique a lei orçamentária aprovada, de forma que não é possível que a LOA possa contemplar futuras alterações, sem que isso tenha sido objeto de específica deliberação do Poder Legislativo.

Note-se que a regra é de que a lei orçamentária, na parte que fixa as despesas e as organiza em categorias, é de efeito vinculante para a administração, sendo que quaisquer mudanças ulteriores, além da autorização legislativa, sempre devem encontrar justificativa no interesse público justificado, sob pena de violar a cláusula constitucional do *substantive due process of law* (princípio do devido processo legal substantivo) e impregnar de vício insanável a alteração.

---

<sup>75</sup> REIS, 2015. p. 121.

Segundo Flavio de Toledo Junior, do ponto de vista orçamentário, o remanejamento, a transposição e a transferência ensejam mudanças nas políticas de governo, isto é, garantem modificações nas intenções originais de lei aprovada no ano anterior, a lei orçamentária<sup>76</sup>.

Então, nada mais claro que a transposição, o remanejamento e a transferência, são em essência, diferentes do crédito adicional por redução de outra verba, pois, o crédito adicional, indiferente às novas intervenções públicas, é apenas permuta de elementos de despesa dentro da mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial, enquanto que as transposições, remanejamentos e transferências, enfocam novos caminhos de governo, uma vez que atuam sobre diferentes ações: Atividades, Projetos ou Operações Especiais.

Diante disso, não se pode falar em transposição, remanejamento ou transferência no corpo de uma mesma ação (Atividade, Projeto ou Operação Especial), hipótese em cabe somente o crédito suplementar e, antes dele, a respectiva autorização legislativa, nos termos ao artigo 167 da Constituição Federal.

Sempre que houver permuta de elementos de despesa a lei orçamentária anual poderá conter autorização prévia, genérica e global, no caso de abertura de créditos adicionais suplementares, mas nunca para transposição, remanejamento e transferência, de acordo com o disposto no seu artigo 165, §8º.

Portanto, como a Constituição proíbe matéria estranha no que se refere à previsão de receitas e gastos no orçamento, excetuando-se a prévia autorização para operações de crédito e créditos suplementares, existe a necessidade de lei específica para a aprovação da transposição, do remanejamento e da transferência.

---

<sup>76</sup> SÃO PAULO, Tribunal de Contas, 2015, Artigo: Transposição, Remanejamento e Transferência Orçamentária. Possibilidade de autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

### **3. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E DA LEGALIDADE EXERCIDO SOBRE A LEI ORÇAMENTÁRIA COMO INSTRUMENTOS DE GARANTIA DA DEMOCRACIA E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA**

O Brasil vivenciou diversos fenômenos culturais, sociais e políticos até conseguir idealizar o Estado Democrático de Direito, tendo por finalidade a estabilidade política.

No Estado Democrático de Direito, todos devem aplicar o Direito Constitucional e não apenas os operadores do Direito. Isso, nada mais é, do que o exercício da cidadania.

Toda a ordem jurídica deve atender ao caso concreto e ter sempre como pressuposto o exame da Constituição Federal e, se a lei infraconstitucional estiver dissonante ao ditame constitucional, não deve, obviamente, ser aplicada. Porém, para que a lei contrária aos preceitos constitucionais deixe de ser aplicada, é necessário que esta venha a ser declarada inconstitucional pelos juízes e tribunais, conforme o que será exposto a seguir.

#### **3.1 O CARÁTER CONCRETO DA LEI ORÇAMENTÁRIA**

A análise da estrutura normativa é um tema central no Direito Constitucional, realizado a partir da Constituição vigente de determinado país. Entretanto, os tratados de filosofia e de teoria geral do direito, examinam certo número delas.

Norberto Bobbio salienta que é a partir da análise das proposições prescritas que deve ser avaliada a norma jurídica, ou seja, toda proposição prescritiva, bem como as normas jurídicas, formam-se a partir de dois elementos: o sujeito a quem a norma se dirige e, a ação que deverá ser

realizada. Ele parte do critério formal, com uma proposição elementar, entre as proposições universais onde o sujeito representa uma classe composta por vários membros; e, as singulares, aquelas em que o sujeito representa um sujeito singular. Daí, não se pode pensar em uma prescrição que não se dirija a um sujeito e também que não regule determinado comportamento<sup>77</sup>.

Ao levar em consideração a norma jurídica, constatamos a presença destes dois elementos e, portanto, não há como interpretá-la sem perceber a quem ela se dirige e qual o comportamento que por ela é estabelecido de forma singular ou universal.

A partir desta especificação, distinção entre normas universais e singulares, adentramos na doutrina acerca da generalidade e abstração das normas jurídicas. E com isso, normas gerais podem ser elencadas como universais em relação aos destinatários enquanto as normas abstratas dizem respeito àquelas que são universais em relação à ação.

Ainda Bobbio aduz que ao se falar em “normas gerais quando nos encontramos frente a normas que se dirigem a uma classe de pessoas; e em normas abstratas quando nos encontramos frente a normas que regulam uma ação-tipo (ou uma classe de ações)”<sup>78</sup>.

O ideal seria que todas as leis fossem gerais e abstratas, mas o que seria do sistema sem as normas individuais e concretas delimitando a atuação do indivíduo, já que ao lado das prescrições gerais e abstratas existem as individuais e concretas que jamais devem ser considerados como requisitos essenciais da norma jurídica.

A finalidade da norma em ser genérica é a busca da igualdade, uma vez que os privilégios são instituídos por normas individuais, ao passo que a finalidade da norma abstrata é a certeza, a segurança.

---

<sup>77</sup> BOBBIO, 2001. p. 177 e ss.

<sup>78</sup> Ibid.

Neste contexto, combinando-se as quatro proposições que são a generalidade, a abstração, a individualidade e a concretude, têm-se normas jurídicas de quatro tipos: normas gerais e abstratas, normas gerais e concretas, normas individuais e abstratas e normas individuais e concretas.

Perante estes apontamentos, e com o objetivo de analisar se a lei orçamentária é considerada lei ou apenas uma máxima, verifica-se que o orçamento não deixa de ser norma apenas porque não preenche os requisitos de generalidade e abstração lançados por Bobbio.

Além disso, ao nos depararmos com a distinção de lei e máxima feita por Immanuel Kant, a lei é um princípio prático e uma proposição que contém uma determinação, um comando que a torna válida para qualquer ser e por isso é considerada lei, se for válida apenas pela vontade de um só, trata-se apenas de uma máxima. Não se trata da lei derivar da vontade de todos os cidadãos, mas que ela seja construída para que derive da vontade de todos, a vontade do povo é uma vontade universal e a soberania deriva da vontade pública de onde nasce todo o direito, por isso determina o âmbito da lei<sup>79</sup>.

Neste contexto, mesmo sendo a lei orçamentária uma lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, seja ele federal, estadual, distrital ou municipal, a competência para seu debate e aprovação é do Poder Legislativo.

Assim sendo, o Poder Legislativo detém o poder de organizar o universal considerando a lei como geral e ao Executivo como expressão do individual, particular. Sobre o tema, assevera Canotilho:

Quando se tem de distinguir entre aquilo que é objeto de legislação geral e aquilo que pertence ao domínio das autoridades administrativas e da regulamentação governamental, pode essa distinção geral assentar em que na primeira se encontra o que, pelo seu conteúdo, é inteiramente universal. No segundo encontram-se, ao contrário, o particular e as modalidades de execução (2007, p.715).

---

<sup>79</sup> CANOTILHO, 2007. p.715.

Então, se partirmos do princípio que toda lei é regra que cria direitos, toda a lei deve modificar a situação jurídica dos cidadãos. Se a esfera jurídica dos cidadãos como um todo for modificada, então se trata de uma lei ou regras de direito. Aquelas regras que não afetam a esfera jurídica dos cidadãos, limitando ao Estado apenas uma conduta a ser seguida, estas não deveriam ser consideradas regras de direito ou normas jurídicas.

Ao se analisar o conteúdo da lei orçamentária, levando em consideração os apontamentos realizados pela doutrina dominante, dever-se-ia concordar com a adoção do critério abstrato – concreto.

Entretanto, em outro caso já existe entendimento no Supremo Tribunal Federal que a lei orçamentária deve ser considerada um ato estatal de efeito concreto apenas na aparência, já que, para que ela seja colocada em prática e efetivamente executada dependeria da prática de atos de efeitos concretos. Isso porque entendem estar-se diante de uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato que, independentemente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato do objeto da lei orçamentária, deve ser analisada a fundo por ter inegável relevância jurídica e política.

Apegado aos seus precedentes o STF, na ADI nº 4.048, entendeu ser possível a análise das leis orçamentárias, pois essas leis formais decorreriam da vontade do legislador ou do próprio constituinte, que exigiria que certos atos do Poder Público, mesmo que de efeito concreto fossem editados sob a forma de lei. Isso porque, se a Constituição submeteu a lei ao processo de controle abstrato, meio próprio de inovação na ordem jurídica e instrumento adequado de concretização da ordem constitucional, não seria admissível que o intérprete debilitasse essa garantia, isentando um grande número de atos aprovados sob a forma de lei do controle abstrato de normas e, talvez, de qualquer forma de controle. Ademais, não existem razões de índole lógica ou jurídica contra a aferição da legitimidade das leis formais no controle abstrato de normas, e que estudos e análises no plano da teoria do direito apontariam a possibilidade tanto de se formular uma lei de efeito concreto de forma genérica e abstrata, quanto de se apresentar como lei de efeito concreto regulação abrangente de um complexo mais ou menos amplo de situações.

Concluiu-se que, em razão disso, o Supremo não teria andado bem ao reputar as leis de efeito concreto como inidôneas para o controle abstrato de normas<sup>80</sup>.

A análise criteriosa do STF procurou diferenciar os atos estatais de efeitos concretos sob a forma da lei e os não editados sob a forma da lei. Decidiram, portanto, que as leis orçamentárias seriam atos estatais de efeitos concretos apenas na aparência, pois, para que sejam colocadas em prática, necessitam da prática de atos de efeitos concretos. Trata-se, portanto, de uma valiosa mudança de interpretação jurisprudência do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, possibilitando um controle jurisdicional mais efetivo.

A consequência desta valiosa mudança de interpretação jurisprudencial do STF, em tese possibilitaria a interposição de Ações Diretas de Inconstitucionalidade em alguns casos e, em outros, a interposição de ações coletivas.

### **3.2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ORÇAMENTÁRIA**

A efetivação dos valores consagrados na Constituição brasileira deveria ser o meio de consolidar a prática da democracia, de assegurar o acesso de todos a uma ordem jurídica justa, a paz e a segurança, com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana.

Alguns instrumentos surgem como condições para a execução de tal finalidade, destacando-se dois, representados pela atividade de interpretação e pela prática do processo legislativo constitucional.

Para atingir a finalidade da efetivação constitucional, o instrumento adequado é representado pela atividade de interpretação, pois, se fossem aplicados princípios fieis de hermenêutica, tal atividade surtiria efeitos positivos na aplicação do direito e na produção da justiça.

---

<sup>80</sup> BRASIL, 2015.

A noção básica de interpretação está imbricada na ideia de remover do objeto o seu próprio sentido, em um caminho cuja origem seria o campo abstrato chegando ao concreto.

Diante disso, o método de interpretação poderia ser utilizado na verificação da aplicabilidade de um preceito normativo de uma determinada situação de fato, bem como na averiguação da existência de harmonia entre os preceitos normativos do ordenamento jurídico, na busca da harmonia entre a legislação infraconstitucional e constitucional.

Neste contexto, o intérprete confrontaria o preceito normativo, tanto abstrato quanto genérico, com a situação determinada ou com outro elemento do ordenamento jurídico, sagrando pela sua aplicabilidade e compatibilização, mediante a submissão a determinados princípios de interpretação jurídica e constitucional.

Ao interpretar o ordenamento jurídico, o intérprete ao analisar a norma constitucional, deve sempre optar pelo sentido de constitucionalidade da norma, compatibilizando-a com a Constituição. Se isso for impossível, ou seja, caso a norma não esteja em harmonia com a Constituição, deverá então, julgá-la inconstitucional e retirá-la do ordenamento jurídico.

A interpretação conforme a Constituição transcende seu caráter de simples preceito hermenêutico, aproximando-se da conveniência de diligenciar pela constitucionalidade. Por isso, surge a afirmação de indissociabilidade existente entre a atividade de interpretação e o controle de constitucionalidade.

Na ordem brasileira, o controle de constitucionalidade é espécie da jurisdição constitucional ramificada no processo constitucional. É um dos institutos mais modernos do nosso sistema jurídico, assim como o Direito Constitucional é o ramo do direito mais atual. A concepção de um documento escrito destinado a institucionalizar um sistema preconcebido é inovação que se consolida na segunda metade do Século XVIII, com a Revolução Francesa e a Independência Americana.

O controle de constitucionalidade tem como finalidade a obrigação de preservar a força normativa da Constituição, em conjunto com os postulados da unidade e da coerência da ordem jurídica. Tem como pressuposto a hierarquia das fontes de direito e a coerência das normas legais com o texto fundamental de cada sistema politicamente organizado com a Constituição.

O Supremo Tribunal Federal tem seguido esta linha de pensamento conforme demonstra o julgamento na ADI nº 2.215, a seguir:

Sabemos que a supremacia da ordem constitucional traduz princípio essencial que deriva, em nosso sistema de direito positivo, do caráter eminentemente rígido de que se revestem as normas inscritas no estatuto fundamental. Nesse contexto, em que a autoridade normativa da Constituição assume decisivo poder de ordenação e de conformação da atividade estatal – que nela passa a ter o fundamento de sua própria existência, validade e eficácia –, nenhum ato de governo (Legislativo, Executivo e Judiciário) poderá contrariar-lhe os princípios ou transgredir-lhe os preceitos, sob pena de o comportamento dos órgãos do Estado incidir em absoluta desvalia jurídica (BRASIL, 2015).

Percebe-se assim que as normas constitucionais são supremas na estrutura hierárquica da ordem jurídica. Não obstante, a riqueza semântica que envolve o conceito de Constituição parece preservar um núcleo permanente: a Constituição é formada por regras e princípios que disciplinam a criação das normas essenciais do Estado, organizam os entes estatais e consagram o procedimento legislativo.

Na tentativa de consagrar um conceito que contemple a um só tempo, o conteúdo material e a realidade normativa da Constituição, Konrad Hesse a define como ordem jurídica fundamental da coletividade<sup>81</sup>.

Na consecução de um Estado Democrático de Direito, tudo se submete ao império da Constituição. O Estado e os particulares sempre devem conformar suas atuações, aos preceitos, princípios e valores preconizados na Carta Constitucional.

---

<sup>81</sup> HESSE, 1998. p. 37.

A defesa da Constituição pressupõe a existência de garantias, isto é, de meios e institutos destinados a assegurar a observância, aplicação, estabilidade e a conservação da lei fundamental, pois, se tratam de garantias da existência da própria Constituição.

Sobre o tema Celso Agrícola Barbi enfatiza:

Essa garantia decorre da superioridade das normas constitucionais sobre as leis ordinárias, decretos e atos administrativos, os quais têm de se limitar ao campo a eles deixado pelas Constituições. Sem a prevalência prática das Constituições sobre aqueles atos de categoria inferior, seria ilusória a garantia fixada na lei maior. Daí a necessidade de meios eficazes para conter o legislador ordinário e a administração, fazendo prevalecer as normas constitucionais (2011. p. 87).

Contudo, a supremacia política e jurídica da Constituição se reflete de duas maneiras diferentes, uma é na supralegalidade das suas regras e outra na imutabilidade relativa dos seus preceitos, assim dotados de uma superioridade objetiva e concreta na própria vida social.

Portanto, como o controle de constitucionalidade tem sua fundamentação na supremacia constitucional, a qual pressupõe a rigidez de uma Constituição da qual decorre o princípio da compatibilidade vertical de normas, onde uma norma só se torna válida se compatível com seu fundamento. Essa compatibilidade entre as condutas do poder público e a norma fundamental constitucional que assegura a supremacia, é concretizada pelo controle de constitucionalidade.

### **3.2.1 A INCONSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

A inconstitucionalidade das leis e dos atos normativos é muito comum nos países que adotam a lei como fonte imediata de toda a ordem jurídica.

Em interessante abordagem, Lúcio Bittencourt sustenta que "a inconstitucionalidade é um estado – estado de conflito entre uma lei e a Constituição"<sup>82</sup>. Já José Afonso da Silva vai além, ao sustentar que a constitucionalidade não decorre de simples "conformidade com os ditames constitucionais", o qual "não se satisfaz apenas com a atuação positiva de acordo com a Constituição", mas ainda com o não "omitir a aplicação de normas constitucionais quando a Constituição assim o determina"<sup>83</sup>.

Como Guardião da Constituição da República<sup>84</sup>, o Supremo já apresentou a oportunidade de estabelecer a máxima censura à norma inconstitucional, assim delimitando o vício e suas consequências em julgamento de ADI nº 652-5:

O repúdio ao ato inconstitucional decorre, em essência, do princípio que, fundado na necessidade de preservar a unidade da ordem jurídica nacional, consagra a supremacia da Constituição. Esse postulado fundamental de nosso ordenamento normativo impõe que preceitos revestidos de menor grau de positividade jurídica guardem, necessariamente, relação de conformidade vertical com as regras inscritas na Carta Política, sob pena de ineficácia e consequente inaplicabilidade. Atos inconstitucionais são, por isso mesmo, nulos e destituídos, em consequência, de qualquer carga de eficácia jurídica (BRASIL, 2015).

Desta forma, a CF de 1988 é enfática ao prescrever que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (artigo 5º, II da CF). É o princípio da legalidade que vincula os Poderes Públicos, inclusive o Poder Legislativo, responsável pela edição das espécies normativas previstas no artigo 59 da nossa Constituição.

---

<sup>82</sup> BITTENCOURT, 1997. p. 132.

<sup>83</sup> SILVA, 2010. p. 98.

<sup>84</sup> O STF além de ter a missão específica de guarda da Constituição, dentre outras atribuições próprias, condizentes com a aplicação do Direito, vem desde a Lei Magna de 1891. Rui Barbosa, ideológico da dita carta, reputava-o como a cúpula do regime, uma espécie de fiel de balança, com importância crescente no regime federativo. (FERREIRA, 2011. p. 487).

Assim sendo, se os efeitos da legalidade atingem até mesmo o processo legislativo, não resta dúvida que existem requisitos que devem ser observados para se examinar a constitucionalidade das leis e atos normativos. E caso estes requisitos não venham a ser observados o Poder Judiciário poderá promover a declaração da inconstitucionalidade da norma.

Toda e qualquer atuação fora dos abordes delimitados pela Constituição são inválidos e insuscetíveis da produção de efeitos, exatamente por não encontrar fundamento de validade ou legitimidade. Assim, para serem constitucionais, a lei ou ato normativo deve atender a determinados requisitos.

### **3.2.1.1 REQUISITOS MATERIAIS DA LEI ORÇAMENTÁRIA**

Estes requisitos se referem ao objeto da lei ou ato normativo. Para serem constitucionais, a lei ou ato normativo devem atender aos requisitos materiais ou substanciais, ou seja, devem ter objeto materialmente constitucional. E, se o objeto da lei ou ato normativo for materialmente incompatível com a Constituição Federal, também serão incompatíveis com a Constituição a lei ou ato normativo.

Ocorrerá a inconstitucionalidade material ou substancial, pois afeta o conteúdo das disposições constitucionais, que se trata da matéria de fundo, como orienta Uadi Lâmmego Bulos:

Matéria de fundo é o assunto, o tema, a substância que está por trás dos artigos, incisos ou alíneas. Não diz respeito ao procedimento, nem à técnica formal de produção legislativa; relaciona-se à conveniência ou inconveniência de editar, ou não, determinada lei ou ato normativo. Nisso, abrange os grandes princípios formulados pelo constituinte e o quadro de valores supremos inscritos na mensagem constitucional positivada <sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> BULOS, 2001. p. 141.

Ademais, a matéria de fundo ainda pode ser violada de duas maneiras: i- pela incompatibilidade entre o conteúdo da norma e o da constituição; e, ii- pelo excesso do ato de legislar. Pela incompatibilidade pelo excesso do ato de legislar entende-se a contradição entre o fim do ato normativo e o fim do bem constitucionalmente tutelado, configurando um desvio de poder do legislativo. Já a inconstitucionalidade finalística serve para demonstrar a existência do elo da incompatibilidade entre o conteúdo da norma e o da constituição. Diz-se finalística porque é verdadeiro parâmetro que busca avaliar se existe, ou não, contraste entre as finalidades constitucionais e os preceitos das leis comuns, ocasionando também o desvio de poder.

### **3.2.1.2 REQUISITOS FORMAIS DA LEI ORÇAMENTÁRIA**

Já estes requisitos dizem respeito à observância do processo legislativo para as leis ou atos normativos. Procuram estabelecer o procedimento a ser seguido no momento de elaboração da lei ou do ato normativo (emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções). A lei cuja iniciativa se coaduna com os ditames constitucionais, será aquela que não apresentar vício formal subjetivo nem objetivo.

Estes requisitos podem ser formais, procedimentais ou instrumentais, pois, estão taxativamente previstos no texto constitucional e determinam parâmetros de observância obrigatória, sob pena de as espécies normativas padecerem sob o vício da inconstitucionalidade formal.

O primeiro requisito a ser observado é o princípio da legalidade previsto no artigo 5º, II da CF e, assim, qualquer uma das leis ou atos normativos deverá ser elaborado de acordo com o as normas do processo legislativo constitucional, previsto no artigo 59. As normas que deverão ser observadas estão elencadas nos artigos 60 a 69 da Constituição, uns

contemplando os requisitos formais subjetivos e outros os requisitos formais objetivos.

A respeito dos requisitos formais subjetivos, estes conferem a certas autoridades o poder de iniciar o procedimento de elaboração legislativa. Assim, no caso de uma lei elaborada por um procedimento contrário à constituição ou emanada de órgão que não tinha competência para proferi-la, ou ainda, criada em tempo proibido, será inconstitucional. Neste caso, possui uma inconstitucionalidade formal, instrumental ou extrínseca, a qual se subdivide em: inconstitucionalidade formal propriamente dita, inconstitucionalidade formal orgânica e inconstitucionalidade formal temporal.

A inconstitucionalidade formal propriamente dita contamina o procedimento no momento de elaboração das espécies normativas, uma vez que não há a observância dos pressupostos técnicos exigidos. Já a inconstitucionalidade formal orgânica ocorre quando órgãos que não detêm a competência constitucional para elaborar determinados atos normativos, o fazem, gerando um vício de competência. E a inconstitucionalidade formal temporal advém quando o órgão que é competente para editar as espécies normativas, o faz no momento em que era proibido, fora do período de normalidade institucional.

### **3.3 OS MOMENTOS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA LEI ORÇAMENTÁRIA: DEFESA E PROTEÇÃO DA CONSTITUIÇÃO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA**

A supremacia da Constituição e sua força vinculante em relação aos Poderes Públicos enseja a discussão sobre as formas e modos de defesa da Constituição, bem como a necessidade de controlar a constitucionalidade dos atos do Poder Público, em especial as leis e os atos normativos.

O controle de constitucionalidade das leis pode ocorrer de várias maneiras:

### 3.3.1 PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ORÇAMENTÁRIA

O controle de constitucionalidade das leis pode ter como parâmetros toda a Constituição formal, inclusive princípios e regras implícitos, apenas a alguns dispositivos da Constituição e um bloco formado pela Constituição formal em conjunto com os princípios superiores definidos pela doutrina como direito supralegal (princípios implícitos positivados ou não no texto constitucional).

A regra é que toda a Constituição formal seja o parâmetro utilizado, em razão da qual se exerce a jurisdição constitucional de controle de constitucionalidade. Isso ocorre no Brasil e nos Estados Unidos.

Contudo, outros países como a Bélgica, adotam um parâmetro limitado, de modo que somente determinadas normas que contrastam com alguns dispositivos da Constituição é que podem ser objeto de controle de constitucionalidade.

Entretanto, em outros países como a Alemanha, não só a Constituição formal, mas também as normas derivadas do direito supralegal, reconhecidas pelo Tribunal Constitucional, na qual estas assumem sua verdadeira natureza de bloco de constitucionalidade<sup>86</sup>. E na França, o bloco de

---

<sup>86</sup> O Informativo nº. 258 do STF publicou a ADI nº 595-ES, orientando que: "Todos os actos normativos devem estar em conformidade com a Constituição (art. 3.º/3). Significa isto que os actos legislativos e restantes actos normativos devem estar subordinados, formal, procedimental e substancialmente, ao parâmetro constitucional. Mas qual é o estalão normativo de acordo com o qual se deve controlar a conformidade dos actos normativos? As respostas a este problema oscilam fundamentalmente entre duas posições: (1) o parâmetro constitucional equivale à constituição escrita ou leis com valor constitucional formal, e daí que a conformidade dos actos normativos só possa ser aferida, sob o ponto de vista da sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade, segundo as normas e princípios escritos da constituição (ou de outras leis formalmente constitucionais); (2) o parâmetro constitucional é a ordem constitucional global, e, por isso, o juízo de legitimidade constitucional dos actos normativos deve fazer-se não apenas segundo as normas e princípios escritos das leis constitucionais, mas também tendo em conta princípios não escritos integrantes da ordem constitucional global. Na perspectiva (1), o parâmetro da constitucionalidade (=normas de referência, bloco de constitucionalidade) reduz-se às normas e princípios da constituição e das leis com valor

constitucionalidade abrange apenas a Constituição de 1958 e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

### **3.3.2 OBJETO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**

As Constituições costumam organizar seus sistemas de defesa adotando o controle de constitucionalidade das leis, entendendo-se estes como: i) aquele que veicula normas e, ii) aqueles editados pelos poderes públicos, que afastam a possibilidade de controle pela autonomia das partes privadas.

### **3.3.3 MOMENTO DE REALIZAÇÃO**

O controle prévio é concretizado durante o processo legislativo de formação do ato normativo. Poderá ser realizado pelo Legislativo, Executivo ou Judiciário.

O controle prévio exercido pelo Legislativo verificará, por meio de suas Comissões de Constituição e Justiça se o projeto de lei, que poderá virar lei, contém algum vício a ensejar a inconstitucionalidade.

No controle prévio realizado pelo Chefe do Executivo, após ser aprovado o projeto de lei, poderá sancioná-lo, caso concorde com o projeto, ou vetá-lo em caso de discordância total ou parcial do projeto de lei. O veto ocorrerá quando o Chefe do Executivo considerar o projeto de lei

---

constitucional; para a posição (2), o parâmetro constitucional é mais vasto do que as normas e princípios constantes das leis constitucionais escritas, devendo alargar-se, pelo menos, aos princípios reclamados pelo 'espírito' ou pelos 'valores' que informam a ordem constitucional global."(BRASIL, 2015).

inconstitucional (veto jurídico) ou contrário ao interesse público (veto político). Praticamente não é utilizado no Brasil.

E, no caso de controle prévio realizado pelo Judiciário<sup>87</sup>, ocorrerá pela via jurisdicional quando existir vedação na própria Constituição ao trâmite da nova espécie normativa. Dessa forma, o direito público subjetivo de participar de processo legislativo pertence somente aos parlamentares e a ninguém mais. O controle judicial preventivo, portanto, somente é admitido no direito brasileiro, nos casos de mandado de segurança impetrado por parlamentar com o objetivo de impedir a tramitação de projeto de emenda constitucional lesiva às cláusulas pétreas (CF, artigo 60, §4º).

O controle posterior ou repressivo será realizado sobre a lei e não mais sobre o projeto de lei. Os órgãos de controle verificarão se a lei ou ato normativo possuem vício formal ou material. Os órgãos variam de acordo com o sistema de controle adotado pelo Estado, podendo ser político, jurisdicional ou híbrido.

No direito brasileiro, em regra, o controle judicial de constitucionalidade é repressivo (sucessivo / a posteriori), e poderá ser preventivo (ou a priori), em sede concreta, por provocação de parlamentar em ação de mandado de segurança.

---

<sup>87</sup> Quanto à possibilidade de controle judicial preventivo de constitucionalidade, a jurisprudência do STF, conforme julgamento no MS nº 20.257, no Distrito Federal, tem recusado o controle preventivo em sede abstrata e admitido, excepcionalmente, o controle preventivo *in concreto*, em face de mandado de segurança impetrado por parlamentar para a defesa de suas prerrogativas em decorrência de proposta inconstitucional de emenda à Constituição. Nesse caso, o STF tem admitido o cabimento do mandado de segurança quando a vedação constitucional se dirigir ao próprio processamento da lei (art. 57, § 7º e art. 67), ou da emenda (art. 60, §§4º e 5º), vedando a sua apresentação na primeira hipótese e a sua deliberação na segunda hipótese. Diz o Supremo que a inconstitucionalidade já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita à Constituição (BRASIL, 2015).

### 3.3.4 ÓRGÃO QUE O EXERCE

Haverá controle político sempre que a verificação da constitucionalidade da lei for confiada a um órgão de natureza essencialmente política, estranho à estrutura do Poder Judiciário. Cumpre ressaltar que a fiscalização desempenhada por este órgão político tem natureza essencialmente preventiva. Seu principal fundamento reside no argumento de que a Constituição é um projeto dinâmico de vida, a qual não pode ser reduzida a uma mera apreciação hierárquica.

Ademais, o controle judicial dá aos juízes o poder de recusar as deliberações majoritárias do Legislativo e do Executivo, e assim, contraria o dogma da separação de poderes.

O sistema de controle de constitucionalidade é jurisdicional quando desempenhado por órgãos integrantes do Poder Judiciário ou a ele exteriores, mas cuja atuação tenha natureza jurisdicional.

A despeito do controle jurisdicional, têm-se admitido um certo tipo de controle político, exercido nos mesmos moldes do controle preventivo, ou seja, por meio de pareceres, nos projetos de lei, nas Casas Legislativas, pelas Comissões de Constituição e Justiça, também, por meio do veto oposto pelo Executivo a projeto de lei por entendê-lo inconstitucional, bem como no caso de sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa e no caso de rejeição de Medidas Provisórias<sup>88</sup>.

E o controle misto, existe uma mistura entre os dois primeiros (político e jurisdicional) e, assim, algumas normas são levadas a determinado órgão distinto dos três Poderes (controle político) enquanto outras são apreciadas pelo Poder Judiciário (controle jurisdicional).

---

<sup>88</sup> BRASIL, Constituição (1988), Art. 49, VI, Art. 62, §5o, Art. 66, §1º e Art. 88.

Não obstante, no Brasil o controle da constitucionalidade das leis é jurisdicional, por meio dele é provocada a jurisdição constitucional.

### **3.3.5 ÓRGÃOS COMPETENTES PARA REALIZAR O CONTROLE**

O controle será difuso quando for conferido a uma pluralidade de órgãos, como é o caso dos EUA. E será concentrado quando for reservado a um único órgão a competência para exercer o controle de constitucionalidade. Ocorre na Alemanha e em vários países da Europa.

Alguns autores invocam ainda, uma terceira modalidade, sendo chamada de mista ou eclética<sup>89</sup>, onde o controle de constitucionalidade ocorre simultaneamente da forma difusa e concentrada, como ocorre no Brasil e em Portugal.

No Brasil atualmente o controle difuso pode ser exercido por qualquer órgão do Poder Judiciário, independentemente da instância ou grau de jurisdição e o controle concentrado, somente será exercido pelo Supremo Tribunal Federal em caso de violação da Constituição Federal e pelos Tribunais de Justiças Estaduais no caso de violação da Constituição Estadual.

É importante frisar que o controle concentrado pode ser desempenhado por um Tribunal Constitucional ou por uma Alta Corte ou Corte Suprema de Justiça. O Tribunal Constitucional, via de regra, é órgão especial criado fora da estrutura do Judiciário, puramente para exercer a justiça constitucional, enquanto a Suprema Corte é órgão comum do Judiciário, tendo a mais alta hierarquia em relação aos demais tribunais, com atribuição de exercer tanto a jurisdição comum quanto a constitucional<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> MENDES, 2013. p. 1006.

<sup>90</sup> Países que ocupam o modelo difuso de controle de constitucionalidade: EUA, Canadá, México, Argentina, Bolívia, Índia, Japão. Modelo concentrado de constitucionalidade com Tribunal Constitucional: Áustria, Alemanha, Itália, Espanha, Chile; com Alta Corte: Venezuela,

### 3.3.6 MODO DE MANIFESTAÇÃO

O controle de constitucionalidade será incidental<sup>91</sup>, se provocado por meio de exceção ou defesa, quando arguido em certo processo ou ação judicial, onde a questão de inconstitucionalidade configura um incidente, uma questão prejudicial que deve ser decidida pelo Poder Judiciário. Também é conhecido como inconstitucionalidade por via de exceção, pois o objeto da ação não é o exame de constitucionalidade da lei, mas a causa de pedir é seu fundamento jurídico. Além disso, a inconstitucionalidade, no caso concreto, poderá ser suscitada por terceiros interessados que integram a relação jurídica processual e, também pelo Ministério Público. Também é consentido ao juiz, de ofício, reconhecer e acolher a inconstitucionalidade já que ele, mais do que ninguém, tem obrigação de proteger a Constituição. Este tipo de controle é sempre concreto, pois envolve a resolução de um litígio real entre as partes.

No caso de a inconstitucionalidade figurar como o próprio pedido ou objeto da ação, então este controle será principal. Neste modo de manifestação existem ações autônomas e especiais, chamadas de ações diretas, que têm a finalidade de levar ao judiciário o pleito direto da inconstitucionalidade ou constitucionalidade, dependendo do caso. No Brasil, o controle de constitucionalidade por via principal, através de ação direta é sempre abstrato, exceto no caso de ação direta de inconstitucionalidade interventiva e arguição

---

Uruguai e Paraguai. Modelo misto com Tribunal Constitucional: Colômbia, Equador, Peru, Portugal; com Alta Corte: Brasil e Venezuela (CUNHA JR, 2010. p. 101).

<sup>91</sup> O caso *Marbury v. Madison*, julgado em 1803, onde a decisão de Marshall representou a consagração não só da supremacia da Constituição em face de todas as demais normas jurídica, como também do poder e dever dos juízes de negar aplicação às leis contrárias à Constituição. Considerou-se que a interpretação das leis era uma atividade específica dos juízes, e que entre essas figurava a lei constitucional, como a lei suprema, de tal modo que, em caso de conflito entre duas leis a aplicar a um caso concreto, o juiz deve aplicar a lei constitucional e rejeitar, não a aplicando, a lei inferior. Com efeito, resulta clara, desta decisão, a observação que Marshall faz, no sentido de que, quando uma lei se encontra em contradição com a Constituição, a alternativa é muito simples: ou a Constituição é a lei suprema e prepondera sobre todos os atos legislativos que com ela contrastam ou a Constituição não é suprema e o poder legislativo pode mudá-la a seu gosto através de lei ordinária. Como cediço, a Corte, influenciada por Marshall, optou pela primeira alternativa, consolidando o sistema judicial do controle de constitucionalidade das leis, que entrou para a história do direito constitucional, servindo de modelo e referencial obrigatório para muitos países da América e, inclusive, da Europa (CUNHA JUNIOR, 2010, p. 65 e 66).

de descumprimento de preceito fundamental. Significa afirmar que o controle abstrato relaciona-se com o concentrado e principal, pois o pedido de impugnação da constitucionalidade é realizada independentemente de qualquer litígio concreto. O controle abstrato se verifica num processo objetivo onde a finalidade é apenas a defesa da Constituição, por meio de cessação das leis ou atos contrários à Lei Fundamental.

Ademais, o controle incidental (por via de exceção ou defesa) tem correlação com o controle difuso, ou entre o controle principal (por via de ação) e o controle concentrado. Esta correlação está presente no Brasil, pois, o controle difuso é iniciado sempre incidentalmente, à vista de um caso concreto e o controle concentrado é desencadeado por via de ação direta (principal). Na Alemanha, Itália e Espanha, ocorre o contrário, a questão da constitucionalidade provocada incidentalmente induz a um controle concentrado, cabendo o juiz ou tribunal *a quo*, apenas suspender o feito e aguardar a decisão da Corte Constitucional.

Portanto, nota-se que o controle difuso é sempre incidental, contudo, o incidental poderá ser tanto difuso, quanto concentrado.

Além disso, o controle abstrato tanto pode aludir num controle abstrato de leis e atos normativos, como numa garantia concreta de direitos fundamentais.

### **3.3.7 FINALIDADE**

Subentende-se que o controle é subjetivo sempre que a finalidade do seu exercício for apenas a defesa de um direito ou interesse subjetivo da parte e, não especificamente a Constituição.

O controle será objetivo, quando se destinar exclusivamente à defesa da Constituição.

No Brasil, o controle incidental (por via de exceção ou defesa), concretamente realizado, é sempre um controle subjetivo, enquanto que o controle principal (por via de ação direta) é, em princípio, objetivo.

### **3.4 A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DO CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL**

Um dos maiores obstáculos ao reconhecimento do controle judicial de constitucionalidade das leis é a falta de legitimidade democrática dos juízes, que não são eleitos nem mesmo representam a vontade popular.

O controle judicial de constitucionalidade pode se tornar um risco para a democracia se vier a dificultar o desenvolvimento do Estado.

Segundo Dirley da Cunha Júnior, “a experiência constitucional de vários Estados têm apontado para o fato de que o Estado Democrático de Direito não pode funcionar, nem realizar seus valores fundamentais sem uma justiça constitucional”<sup>92</sup>. Ademais, salienta-se que a ideia de justiça constitucional assume caráter de procedibilidade do próprio Estado Democrático de Direito.

Neste diapasão, a soberania do Legislativo, em razão da sua incontestada representatividade popular, e da separação dos Poderes, tudo isso aliado à submissão do Judiciário à lei, deram lugar ao novo modelo do Estado Democrático de Direito, calcado no regime democrático e na garantia dos direitos fundamentais onde a justiça constitucional é a própria essência do Estado Democrático de Direito.

Com o constitucionalismo moderno, o Estado Democrático de Direito construído sobre os pilares da democracia e dos direitos fundamentais, não

---

<sup>92</sup> CUNHA JR, 2010, p. 44.

terá uma Constituição contra as maiorias. Esta sim observará e defenderá o regime democrático.

Ocorre atualmente que, em nosso sistema representativo, a maioria parlamentar não corresponde à vontade popular, pois a representação política não se presta como instrumento efetivo de representação dos interesses da população, razão pela qual surgem novos mecanismos de representação popular.

É nesse cenário da falta de representação política e na busca de outros meios legítimos de representação, que é indispensável o reconhecimento da jurisdição constitucional.

Destarte, o regime democrático e a necessidade de defesa e realização dos direitos fundamentais são premissas básicas do Estado Democrático de Direito e, por isso, exige-se da justiça constitucional e do controle judicial de constitucionalidade uma atuação mais efetiva no desenvolvimento das normas constitucionais. Essa é a principal justificativa da legitimidade da justiça constitucional e do controle judicial de constitucionalidade, o instrumento de efetivo controle nas ações e omissões do poder público.

Além disso, o que caracteriza a democracia não é a intervenção popular na elaboração das leis, mas sim, o respeito aos direitos fundamentais cuja guarda e defesa se incumbe ao Poder Judiciário.

Neste sentido é o entendimento da jurisprudência do Supremo, conforme a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.010:

A DEFESA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA REPRESENTA O ENCARGO MAIS RELEVANTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. O Supremo Tribunal Federal - que é o guardião da Constituição, por expressa delegação do Poder Constituinte - não pode renunciar ao exercício desse encargo, pois, se a Suprema Corte falhar no desempenho da gravíssima atribuição que lhe foi outorgada, a integridade do sistema político, a proteção das liberdades públicas, a estabilidade do ordenamento normativo do Estado, a segurança das relações jurídicas e a legitimidade das instituições da República

restarão profundamente comprometidas. O inaceitável desprezo pela Constituição não pode converter-se em prática governamental consentida. Ao menos, enquanto houver um Poder Judiciário independente e consciente de sua alta responsabilidade política, social e jurídico-institucional (BRASIL, 2015).

O controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e atos normativos é uma característica precípua das constituições formais ou, mais precisamente, das constituições escritas e consagradas do procedimento especial de revisão. Este procedimento especial confere à Constituição a chamada rigidez e ressalta o sentido de supremacia das normas constitucionais sobre as leis infraconstitucionais.

O princípio da rigidez tem a principal finalidade de imunizar a norma constitucional contra as normas jurídicas infraconstitucionais editadas em desconformidade com a CF. Se a norma infraconstitucional não guardar compatibilidade com a norma superior, torna-se irremediavelmente viciada, pois, afronta à norma hierarquicamente superior, rompendo com o seu fundamento de validade.

A competência de invalidar as leis ou atos normativos que não guardam compatibilidade com a CF é atribuída aos membros do Poder Judiciário, juízes, desembargadores e ministros, os quais não são agentes públicos eleitos. Embora não tenham sido eleitos pela vontade popular, magistrados e tribunais desempenham um poder político, inclusive o poder de invalidar atos dos outros dois Poderes, Legislativo e Executivo.

O Estado constitucional democrático é o produto de duas ideias: do Constitucionalismo que significa poder ilimitado e respeito aos direitos fundamentais, o Estado de Direito como expressão da razão; e, da Democracia que significa vontade popular, governo do povo, ou seja, o poder fundado na vontade da maioria. Neste contexto, entre democracia e constitucionalismo, entre vontade e razão, entre direitos fundamentais e governo, podem surgir situações de conflitos aparentes.

É por este motivo, que a Constituição tem o dever de estabelecer as regras do jogo democrático, com o fim de assegurar a participação política

ampla, governo da maioria e a alternância no poder. Porém, a democracia não deve se resumir ao princípio majoritário, por isso é que, a Constituição deve, ao mesmo tempo, proteger os valores e direitos fundamentais, mesmo que isso vá de encontro à vontade circunstancial de quem tem mais votos.

Diante disso, é que o STF, é considerado o intérprete final da Constituição, com atribuição de velar pelas regras do jogo democrático e pelos direitos fundamentais.

Em assim sendo, a jurisdição constitucional bem exercida é uma garantia para a democracia. Entretanto, mesmo o Judiciário sendo o intérprete maior da Constituição, não o pode suprimir a política, o governo da maioria e nem mesmo o papel do Legislativo.

A CF não deve ser invocada para asfixiar a vontade do Legislador, a lei votada pelo parlamento e sancionada pelo Presidente, deve levar em consideração as diferentes alternativas que caracterizam as sociedades pluralistas, desde que observados os valores e fins constitucionais.

Portanto, deve o STF ser capaz de atuar legitimamente, fundamentando suas decisões de forma racional e com base na lei suprema, a CRFB.

É importante salientar, que os três poderes interpretam a Constituição, e sua atuação deve respeitar os valores e promover os fins nela previstos. E, caso venha a existir alguma divergência na interpretação das normas constitucionais ou legais é o Poder Judiciário que detém a competência para solucionar esta divergência.

Como juízes e tribunais não foram eleitos pelo povo, não haverá risco para a legitimidade democrática, desde que estes se atenham à aplicação da Constituição e das leis, uma vez que são representantes indiretos da vontade popular. Assim, dentre as diferentes possibilidades de se interpretar a Constituição, as escolhas do Legislador devem prevalecer, pois, é ele quem detém o voto popular.

Portanto, é o Judiciário o guardião da Constituição, guardião da justiça constitucional e deve fazê-la prevalecer sempre em nome dos direitos fundamentais e dos valores, princípios e procedimentos democráticos, inclusive em face dos outros Poderes. E suas decisões deverão respeitar sempre as fronteiras procedimentais e substantivas do Direito: racionalidade, motivação, correção e justiça.

### **3.5 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL**

A Constituição de 1988 ampliou e inovou o controle concentrado, criando novas ações e estendendo a legitimidade para provocar a jurisdição concentrada do STF a outras autoridades, órgãos e entidades.

Assim, instaura-se no STF uma fiscalização abstrata das leis em confronto com a Constituição. Isso ocorre em razão do ajuizamento de uma ação, cujo pedido principal é a própria declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade.

Dessa forma, a questão constitucional no controle concentrado assume a natureza de questão principal, pois, está relacionada com o próprio objeto da demanda, diferente do controle difuso, onde a questão constitucional se limita à mera questão prejudicial, suscitada como incidente ou causa de pedir, jamais como pedido. E, assim, o STF se limita a examinar abstratamente o confronto entre normas em tela, com a finalidade de assegurar, objetivamente, a supremacia da Constituição.

Em face de sua nova roupagem constitucional, o controle concentrado de constitucionalidade das leis ou atos normativos, de competência exclusiva do STF, pode ser provocado mediante as seguintes ações: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADI por Omissão), Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva (ADI Interventiva), Ação Declaratória de

Constitucionalidade (ADC) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Outrossim, a Constituição ainda autorizou os Estados a instituírem um sistema de controle concentrado de constitucionalidade de suas leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face da Constituição Estadual, mediante a ADI, tanto por ação quanto por omissão, a qual é de competência exclusiva do Tribunal de Justiça Estadual, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, a fim de assegurar a observância de princípios determinados na Constituição Estadual<sup>93</sup>.

O controle concentrado atribui competência exclusiva ao STF e aos TJ's, é considerado principal porque só pode ser provocado mediante a propositura de ações especiais e diretas, com pedido próprio e principal da demanda. Estas ações do controle concentrado principal têm natureza de ação objetiva, pois instauram um processo objetivo mediante o qual será dirimida a questão constitucional.

Além disso, a Suprema Corte não fica vinculada à fundamentação jurídica invocada na ação direta, cabendo-lhe, desta forma, examinar a constitucionalidade das normas atacadas em face da Constituição Federal. Isso porque, sob o ângulo da causa de pedir, das normas constitucionais violadas, e de acordo com o entendimento do STF, na ADI MCA nº 1358-DF a causa *petendi* pode ser desconsiderada e substituída por outra, por iniciativa do próprio Tribunal<sup>94</sup>.

Em face da natureza objetiva do processo abstrato de controle da constitucionalidade dos atos normativos, as ações têm natureza dúplice, se julgado improcedente o pedido e rejeita a inconstitucionalidade ou invocada a constitucionalidade, e assim o STF deve declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do ato ou lei questionada.

---

<sup>93</sup> BRASIL, Constituição (1988), Art. 35, IV, primeira parte.

<sup>94</sup> BRASIL, 2015.

Em linhas gerais, cada uma das ações desempenha uma função. Na ADI por ação ou na ADC, enquanto uma busca retirar do sistema jurídico uma lei ou ato normativo inconstitucional, a outra procura a preservação da lei ou do ato normativo quando suscitada a sua inconstitucionalidade.

Tratando especificamente da ADI, esta se trata de uma ação de controle concentrado-principal de constitucionalidade concebida para a defesa genérica de todas as normas constitucionais, sempre que violadas por uma lei ou ato normativo do poder público.

Diante desse pedido interposto no STF, inicia-se uma fiscalização abstrata onde a Corte examina se a lei ou ato normativo contrariam ou não a norma constitucional suprema. Esta verificação do Supremo se limita apenas a apreciar e investigar se existe a antinomia jurídica apontada. A finalidade é apenas resolver a suposta incompatibilidade vertical entre a lei ou o ato normativo e uma norma constitucional, sempre beneficiando a supremacia da CF.

Como se sabe a competência para exercer a jurisdição constitucional no controle concentrado-principal é exclusiva do STF ou dos TJs, os quais são os respectivos guardiões da CF e da Constituição dos Estados.

Compete exclusivamente ao STF processar e julgar a ADI de lei ou ato normativo federal ou estadual em face da Constituição Federal. e aos TJs competem, exclusivamente, processar e julgar a ADI de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da CE. Assim, ambos são competentes para processar e julgar a ADI estadual. Contudo, quando as leis ou atos normativos forem contestados em face da Constituição Federal, a competência para apreciá-los será exclusivamente do STF e, quando contestados em face da CE a competência será do TJ.

Ademais, em relação às leis ou atos normativos municipais contestados em face da Constituição Federal, o entendimento era pacífico no sentido de que não poderia haver controle concentrado por via de ação direta de inconstitucionalidade perante o STF, embora pudesse haver ADPF.

Entretanto, a jurisprudência do STF se orientou, por muito tempo, no sentido do não cabimento da ADI contra leis ou atos normativos, por entenderem serem normas de efeito concreto, principalmente no que diz respeito à LOA e a LDO. Um dos grandes exemplos deste entendimento é o acórdão da ADIn 2.484:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COM EFEITO CONCRETO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: Lei 10.266, de 2001. I. - Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle em abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade. II. - Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida (BRASIL, 2015).

Contudo, este entendimento controvertido passou a ser relativizado pelo próprio STF ao admitir o controle de normas constantes de leis orçamentárias, desde que lhe fossem conferidas um grau mínimo de abstração. A Corte entende que nestes casos “mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade sempre que a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta” (ADIn 2.535).

Atualmente, a jurisprudência do STF vem se consolidando no sentido de permitir o integral controle de constitucionalidade de leis de natureza orçamentária. Aliás, nesse sentido, decidiu a Ministra Ellen Gracie, ao proferir despacho monocrático na ADI nº 4.048:

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 (BRASIL, 2015).

Tanto esse foi o entendimento adotado, que até o Ministro Gilmar Mendes, Relator na citada ADI nº 4.048, criticava o entendimento quanto ao não cabimento de ação direta de constitucionalidade contra normas de caráter orçamentário, acabando, por fim, a render-se com as seguintes ponderações:

Ao votar, ponderei que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não andara bem ao considerar leis de efeito concreto como inidôneas para o controle abstrato de normas.

Consignei, ademais, que a extensão da jurisprudência, desenvolvida para afastar do controle abstrato de normas os atos administrativos de efeito concreto, às chamadas leis formais, suscitava, sem dúvida, alguma insegurança, porque terminava por colocar a salvo do controle de constitucionalidade um sem-número de leis.

Ressaltei, contudo, que se pretendia reabrir a discussão sobre os atos do Poder Público sem caráter de generalidade não se prestariam ao controle abstrato de normas, porquanto a própria Constituição elegeu como objeto desse processo os atos tipicamente normativos, entendidos como aqueles dotados de um mínimo de generalidade e abstração. Ademais, não fosse assim, haveria superposição entre a típica jurisdição constitucional e a jurisdição ordinária (MENDES, 2002-2010. p. 102).

Todavia, o que ocorria, era que a interpretação, em se cuidando de atos editados sob a forma da lei, deveria ser outra. Tem-se que concordar que o constituinte não deveria fazer a distinção entre leis dotadas de generalidade e as outras, conformadas sem o atributo da generalidade e abstração. Essas leis formais decorrem ou da vontade do legislador ou do desejo do próprio constituinte, que exige que determinados atos, ainda que de efeito concreto, sejam editados sob a forma da lei (por exemplo, lei de orçamento, lei que institui empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública e outras leis que estão por aí).

Ainda, Gilmar Mendes, indaga que a Constituição submete a lei ao processo de controle abstrato, por ser este o meio próprio de inovação na ordem jurídica, além de ser o instrumento adequado da concretização da ordem constitucional. Não parece admissível que o intérprete debilite essa garantia da Constituição, isentando número elevado de atos aprovados sob a

forma de lei do controle abstrato de normas e, provavelmente, de qualquer forma de controle.

Não existem razões de índole lógica ou jurídica contra a aferição da legitimidade das leis formais no controle abstrato de normas – isto é, não vinculado ao caso concreto – haveria de ser o processo, e não o ato legislativo submetido ao controle de constitucionalidade.

Por fim, Mendes ressalta que aquele entendimento do Supremo acaba, em muitos casos, por emprestar significado substancial a elementos muitas vezes acidentais, quais sejam, a suposta generalidade, impessoalidade e abstração ou a pretensa concretude e singularidade da lei orçamentária editada pelo administrador público<sup>95</sup>.

Assim, se até mesmo o nobre Relator da referida ADI nº 4.048, modificou seu entendimento, não seria possível o Supremo não modificar a sua postura que acabou por repercutir na doutrina, que assim percebeu a nova posição:

É inegável que todos ficaram satisfeitos com o interesse da Suprema Corte na análise da questão orçamentária. A jurisprudência que havia se estabelecido não permitia a análise da questão, deixando espaço grande e importante para que o Poder Executivo pudesse, com o Legislativo, ficar sem fiscalização pela via concentrada. Os argumentos trazidos pela nova jurisprudência são todos adequados e merecem ser acolhidos. Não havia mesmo sentido em deixar a análise da questão para outros órgãos que não fosse a Suprema Corte, pela via do controle concentrado. Portanto, de se louvar a decisão, que aumentou o conteúdo de fiscalização do Poder Judiciário, aliás, fiscalização correta e adequada. Os Ministros foram felizes quando entenderam que as normas do orçamento devem respeitar os ditames constitucionais e, por isso, deixaram de ser atos concretos, que escapariam da fiscalização. Portanto, hoje o STF analisa a questão orçamentária, o que fez com que fosse modificada

---

<sup>95</sup> MENDES, 2002-2010. p. 102.

a sua posição. Nesse particular, irrepreensível o exercício de cidadania <sup>96</sup>.

Pela análise moderada e criteriosa dos fundamentos da decisão, percebe-se que a Suprema Corte, procura estabelecer uma distinção clara entre os atos estatais de efeitos concretos e abstratos, para efeito de permitir o controle direto de constitucionalidade, por via de ADI em controle concentrado principal.

Os atos legislativos de efeitos concretos, sem nenhum grau de abstração continuam insuscetíveis de controle concentrado de constitucionalidade, segundo o entendimento ainda mantido pelo STF. Todavia, eles não são adversos às demais formas de impugnação, inclusive da ação civil pública ou da ação popular.

No tocante às leis orçamentárias, o novo entendimento consagrado pelo STF, este passou a reconhecer nas leis orçamentárias o grau de abstração e generalidade suficiente para sujeitá-las também ao controle concentrado de constitucionalidade, aumentando, assim, a possibilidade de fiscalização sobre leis tão importantes.

Portanto, o controle de constitucionalidade por via de ADI, da LOA, deve ocorrer sim por meio do controle concentrado, uma vez que estas gozam de generalidade e abstração suficiente. Esta generalidade e abstração são embasadas na vontade popular, ou seja, o administrador público aprova a lei orçamentária para atender os anseios da sociedade e, estes nada mais são que direitos difusos e, aí está a indivisibilidade do bem jurídico tutelado, que no caso da lei orçamentária é estabelecer, dentro dos princípios, regras e demais normas constitucionais onde será empregado o dinheiro público e garantir os direitos fundamentais à toda a população

---

<sup>96</sup> NEME, 2011, p. 203-214.

### 3.6 CONTROLE DA LEGALIDADE NA LEI ORÇAMENTÁRIA

O princípio da legalidade é a estrutura principal do Estado de Direito, pois, dele decorrem dois princípios fundamentais: o princípio da supremacia ou prevalência da lei e o princípio da reserva da lei.

Estes princípios são válidos num Estado democrático-constitucional, pois, a lei parlamentar é expressão privilegiada do princípio democrático, razão pela qual tem sua supremacia. Além do mais, é a lei, o instrumento mais adequado para delimitar os regimes de certas matérias, sobretudo dos direitos fundamentais, daí é que decorre a reserva da lei.

Em interessante abordagem, Marçal Justen Filho ressalta:

O Estado Democrático de Direito caracteriza-se não apenas pela supremacia da Constituição, pela incidência do princípio da legalidade e pela universalidade da jurisdição, mas pelo respeito aos direitos fundamentais e pela supremacia da soberania popular. Também envolve reconhecimento da condição de cidadão como sujeito de direito, de que decorre o compromisso com a realização da dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais, inclusive por meio de uma atuação estatal ativa e interventiva (2010, p. 104).

É por isso que a supremacia da CF não pode ser mero discurso político. Deve constituir o núcleo concreto e real da atividade do administrador público, de modo que toda a atividade administrativa encontra na lei seu fundamento e seu limite de validade.

Diante disso, o controle da legalidade decorre da obrigatoriedade de cumprimento do princípio constitucional da legalidade dirigido a Administração Pública, específico do Estado de Direito.

A Administração Pública está obrigada a agir de acordo com a lei, por isso a necessidade de verificar se os seus atos estão de acordo com a lei, ou seja, se estão sendo praticados com desvio da finalidade determinada pela lei.

Em termos específicos vale afirmar que a lei tem superioridade e prevalência sobre os atos da administração. E, esta prevalência da lei vincula toda a administração pública, proibindo-lhe além da prática de atos contrários à lei, também a adoção de medidas necessárias e adequadas ao cumprimento da lei.

O controle visa adequar à atividade administrativa ao ordenamento jurídico, agindo segundo as previsões legais, com o dever de zelar pela coisa pública de forma que atenda aos interesses da coletividade.

O controle de legalidade tanto poderá ser exercido pela Administração quanto pelo Legislativo ou Judiciário, tendo como principal diferença que o Executivo exercita o controle de ofício ou mediante provocação em recurso, ao passo que o Legislativo só o realiza nos casos expressos na CF e o Judiciário somente por meio de ação adequada.

O Decreto-Lei 200/1967 elegeu o controle como um dos princípios fundamentais da Administração Pública. A finalidade do controle é fiscalizar, orientar, corrigir e direcionar as atividades administrativas, levando a extinção dos atos e atividades que estejam desrespeitando as leis ou a própria CF, buscando resguardar a moralidade que deve sempre reinar dentro da Administração.

Portanto, tem o condão de verificar a legalidade, a legitimidade, a atuação e a adequação do ato ao ordenamento jurídico, pressupondo a observância de uma legalidade ampla e estrita em conjunto com todos os princípios conformadores do regime administrativo, ou seja, de todos os valores que compõem o sistema jurídico.

Ademais, o povo que é detentor da coisa pública, tem a necessidade de saber como a Administração está cuidando de seus interesses e, por estarmos em um Estado Democrático, nada mais correto do que oferecer à coletividade, a oportunidade de verificar se a Administração Pública está buscando realmente o 'bem comum', objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

Levando-se em conta que toda a atividade estatal deve ser fiscalizada, de forma a verificar a sua compatibilidade com a ordem jurídica e constitucional, todos os Poderes deverão exercer tal controle. O controle consiste em um conjunto de mecanismos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e revisão das atividades realizadas das esferas dos Poderes. Assim, o controle da administração refere-se ao controle exercido pelos três poderes.

Diante disso, quando o próprio poder exerce pessoalmente a fiscalização sobre seus próprios atos administrativos, anulando ou revogando-os, está se exercendo o controle administrativo. Este controle é um verdadeiro controle interno e deriva da prática da autotutela sobre seus próprios atos.

O controle administrativo pode decorrer por meio da fiscalização hierárquica<sup>97</sup>, como também por meio de recursos administrativos, geralmente interpostos pela população. Contudo, os recursos analisados em sede administrativa não fazem coisa julgada e, poderá ser modificada pelo Judiciário.

Há também o controle legislativo, exercido pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Trata-se de um controle externo, com sua competência delimitada pela CF. Este controle pode ser direto ou exercido por meio do TC, alcançando os aspectos políticos e financeiros<sup>98</sup>.

E, finalmente, há o controle exercido pelo Poder Judiciário o qual consiste no poder de fiscalização e correção sobre os atos administrativos dos demais Poderes. No controle realizado pelo Judiciário, o controle da legalidade merece significativa importância, pois, se este não existisse, de nada adiantaria a submissão da Administração Pública à Lei.

---

<sup>97</sup> Quando os órgãos superiores são fiscalizados pelos inferiores, tendo como fundamento o exercício do poder hierárquico (MEIRELLES, 2001. p. 604).

<sup>98</sup> O aspecto político confere ao Legislativo a prerrogativa de analisar a legalidade e também o mérito dos demais poderes. É interessante que, apesar do controle legislativo ser restrito ao âmbito de sua atuação, consegue ser mais abrangente que o controle Judiciário, pois tem o condão de analisar não só a legalidade dos atos realizados pelos demais Poderes, como também o mérito, pois, em determinadas situações é possível que o Legislativo analise a conveniência e oportunidade da realização de atos dos outros poderes constitucionais (Op. Cit. p. 604).

Como já ressaltado anteriormente, o princípio da legalidade disciplina que toda a atuação administrativa deve pautar sua conduta na lei, sem um poder dotado de garantias de imparcialidade que pudesse verificar se a Administração está ou não obedecendo à lei, isso de nada adiantaria.

Por isso é que o controle judicial não leva em conta a conveniência política, que figura na atuação do Legislativo e do Executivo, realiza somente o controle pautado na preservação da lei.

Em regra, o controle judicial é exercido depois que os atos são realizados pelos demais poderes, após serem produzidos e ingressarem no mundo jurídico é que o Poder Judiciário entra em ação e realiza a fiscalização, combatendo eventuais irregularidades cometidas quando da edição do ato administrativo.

É importante ressaltar que o judiciário somente atua se for provocado, restringindo sua atuação aos aspectos de legalidade do ato, decretando a sua nulidade, caso se depare com alguma ilegalidade.

Compreendendo que o ato administrativo é composto pelos elementos: competência, finalidade, forma, motivo e objeto, sempre que for comprovado que existe alguma ilegalidade na sua formação ou até mesmo na execução, se devidamente provocado, o Judiciário pode atuar, decretando a imediata anulação do ato. Esta invalidação gera efeitos retroativos, *ex tunc*, à origem do ato, desfazendo as relações dele resultantes.

### **3.7 INCONSTITUCIONALIDADE, ILEGALIDADE E DESOBEDIÊNCIA À LEI ORÇAMENTÁRIA COMO POSSÍVEIS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A improbidade administrativa pode ser reconhecida como a conduta do agente estatal que afronta maliciosamente a moralidade administrativa, no

exercício de uma função pública<sup>99</sup>. Assim, pode ser considerada um atestado de deslealdade ao povo, titular do poder na Democracia<sup>100</sup>.

Desta forma, o delineamento da improbidade administrativa denota a inobservância de um dever, o de exercer a função pública concretizando os direitos republicanos que respaldam o serviço público. E seguindo esse entendimento Djalma Pinto leciona que:

Consiste ela na atuação de forma desonesta do agente público ou do particular, respectivamente, no desempenho da função ou numa eventual relação mantida com a Administração Pública. Pressupõe uma conduta em detrimento dos valores juridicamente tutelados, expostos na lei que a disciplina (2010, p. 419).

E, como o orçamento nada mais é do que uma autorização para que os representantes do povo possam, em seu nome, realizar o dispêndio dos recursos públicos, nada mais correto que executem esta tarefa dentro da máxima probidade, segundo os deveres de moralidade, legalidade e demais valores juridicamente tutelados e impostos a todos os Administradores Públicos.

Por isso é que no momento de elaboração e aprovação da lei orçamentária a finalidade do administrador público é obter legitimidade para o gasto do dinheiro público pois, estima-se as receitas e fixa-se a forma em que ocorrerão as despesas dentro de determinado exercício financeiro.

Pode-se afirmar que nem sempre as previsões se materializam como o esperado, sendo comum existirem divergências como, por exemplo, a

---

<sup>99</sup> (ARÊDES, 2012, p. 125)

<sup>100</sup> Adam Smith demonstrou a pobreza de espírito daqueles que transformam o exercício da função pública em balcão de negócios, após decifrar os enigmas da Economia dizendo que o homem ambicioso se engana ao pensar que, na esplêndida situação para a qual avança, deterá inúmeros meios para governar o respeito e admiração dos homens, e se permitirá agir com tão superior conveniência e graça, que o lustre de sua futura conduta encobrirá ou apagará inteiramente a podridão dos passos pelos quais chegou até esse cume. [...] No meio de toda a luxuosa pompa da grandiosa ostentação; no meio da venal e vil adulação dos grandes eruditos; no meio das mais inocentes, ainda que mais tolas, aclamações da gente comum; no meio de todo o orgulho pela conquista e do trunfo da guerra bem sucedida, ainda é secretamente perseguido pelas vingativas fúrias da vergonha e do remorso; e, enquanto a glória o parecer rodear por todos os lados, ele próprio, em sua imaginação, vê a negra e poder infâmia vinda rápida em sua perseguição, pronta ataca-lo pelas costas a qualquer momento. (SMITH, 2002, p. 76-77).

receita realizada ser superior à estimada e, por outro lado, os gastos serem superiores ao que foi arrecadado, implicando o Poder Executivo a efetuar cortes na despesa. Mas para tudo isso existem formalidades previstas na lei para superar estas adversidades.

Há que se reconhecer que todo o processo exige o envolvimento de diversos setores, tanto da sociedade, quanto do Poder Público, com especial referência à necessidade de um corpo profissional com técnicos detentores de conhecimentos específicos.

Entretanto, algumas questões se mostram tormentosas quando cotejados eventos que, isoladamente, aparentam solução imediata mas, em ocorrendo de forma simultânea, podem criar óbices à execução da lei orçamentária e originar atos de improbidade administrativa.

Quando desses atos resultar a inconstitucionalidade da lei orçamentária, total ou parcial, as despesas que ali foram autorizadas legitimamente, ao serem aprovadas pelo Legislativo, deixam de ter legitimidade para serem executadas.

Com isso, ocorre uma proteção aos parâmetros constitucionais que foram desrespeitados pelo administrador público, ou porque este desconhecia estes preceitos e princípios, ou porque, mesmo sabendo estar agindo contra a norma maior, decidiu aprovar uma lei para autorizar, de forma mais rápida, as despesas para determinado exercício financeiro.

Com a inconstitucionalidade da lei, esta despesa passa a estar desautorizada e, a partir deste momento, o administrador público está desamparado de legalidade para efetuar os gastos públicos.

Diante destas ponderações, para que seja possível traçar os atos de improbidade administrativa, estes devem demonstrar a inobservância de um dever, o de exercer a função pública com os objetivos públicos.

Enfim, certo é que devemos entender como ato de improbidade todo e qualquer ato que viole a moralidade pública<sup>101</sup>, ou seja, sempre que os agentes públicos, no exercício de seus cargos, não observarem os princípios administrativos guardados na Constituição Federal.

Tanto é assim que a Lei 8.429/92, em seu artigo 4º, atribui aos agentes públicos o dever de velar pela observância dos princípios constitucionais da Administração Pública. E, além do artigo 4º, o artigo 11 declara que a violação a estes deveres funcionais implica em verdadeira afronta àqueles princípios, pois, a lei estende o conceito de improbidade administrativa para além dos parâmetros anteriormente previstos, alterando o aspecto semântico da palavra improbidade. Segundo Sirlene Arêdes citando Maurice Hauriou:

A moralidade administrativa constitui hoje em dia, pressuposto de validade do ato da Administração Pública (CR, art. 37, *caput*). Não se trata da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da “Administração” [...] o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos [...] (ARÊDES, 2012, p. 76).

Observando o princípio da legalidade, o administrador não pode agir, nem deixar de agir, senão de acordo com a lei, como sua atividade infralegal. Caso contrário, está o Administrador agindo fora de seu espaço de atuação regular pois, este deve, em toda sua atividade funcional, obedecer aos mandamentos legais e às exigências do bem comum e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido<sup>102</sup>.

Portanto, ao exercer a função pública, o administrador recebe da ordem jurídica o dever de atingir a finalidade preestabelecida, satisfazer ao

---

<sup>101</sup> Apesar de haver divergência entre alguns autores, a ofensa à moralidade já caracteriza ato de improbidade administrativa (ARÊDES, 2012, p.73).

<sup>102</sup> CAMMARASOANO, 2006, p. 103-105.

interesse coletivo, usar o poder que a ele foi conferido constitucionalmente, sendo assim uma garantia para os cidadãos e segurança do Estado de Direito.

Neste sentido, Elaine Garcia leciona que:

A atuação do administrador somente pode se dar no interesse e benefício dos administrados, daí porque não podem os agentes públicos, deixarem de atender a finalidade contida na lei, porque não tem disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda (GARCIA, s.d.).

Assim, se o poder foi conferido ao administrador público para realizar determinada finalidade, motivado por alguma razão ou por algum meio, é ilegítimo, por desvio de poder ou de finalidade, todo este comportamento viola o desejo da lei, mesmo que de forma direta ou obliqua<sup>103</sup>.

O agente evadindo-se de sua competência legal extravia-se da finalidade cabível em face da lei, faltando com o dever de operar com o estrito cumprimento que a lei configurou como admissível por determinada via jurídica.

Existem duas modalidades de desvio de poder reconhecidas pela doutrina: desvio de poder em que o agente público, com seu ato, busca finalidade alheia a qualquer interesse público e, o desvio de poder em que o administrador atua observando uma finalidade legal, porém, se utiliza de meio diverso da sua destinação legal, satisfazendo outro objetivo.

Ademais, na prática, não importa se o desvio de poder ocorreu alheio à finalidade pública ou visando uma finalidade legal, o ato sempre estará viciado.

No desvio de poder ainda admite a hipótese da omissão, onde o agente público deixa de praticar um ato que deveria exercer para o correto atendimento do interesse público, ou seja, deixa de exercer a competência que lhe cabia, incidindo, portanto, em omissão passível de responsabilização por improbidade administrativa.

---

<sup>103</sup> CAMMAROSANO, 2006. P.89.

Desta forma, a improbidade também pode ser pensada como questão axiológica, pois a conduta do agente público ímprobo não deixa de demonstrar uma negação dos valores morais, que são previstos como norteadores da prestação de serviços públicos, ou seja, a honestidade é um valor e a lealdade é outro.

Ocorre que, a administração atua para que se cumpra uma finalidade de interesse público concreto. Submete-se, portanto, ao fim que justifica seu poder, que é um elemento da legalidade de sua atuação e sua infração constitui um vício denominado desvio de poder, que determina a anulabilidade da mesma.

Os artigos 9, 10 e 11, enumeram um rol exemplificativo das condutas que podem ser consideradas ímprobas, resultando na finalidade maior da lei que é sancionar o atentado contra os princípios da administração pública, elencados a partir do artigo 37 da Constituição Federal.

Destarte, sob a luz do conjunto principiológico encartado na Constituição Federal, tem-se que o ato de improbidade administrativa é um ato ilegal, fundado na má-fé do agente público que viola o dever de lealdade e probidade administrativa.

É cediço que no âmbito municipal, o prefeito é o responsável pela fiel guarda e aplicação dos recursos públicos, cujo dispêndio deve observar a mais completa legalidade. Razão pela qual a desobediência da lei orçamentária pelo próprio gestor administrativo viola o princípio da legalidade e isso é suficiente para a tipificação da improbidade administrativa prevista no artigo 11 da LIA, tendo em vista que, efetivamente permitiu a realização de despesas vedadas em lei e liberou verba pública sem observância das normas legais, caracterizando a improbidade.

Precipualemente, o que o legislador ordinário quis com a Lei nº 8.429/92 foi vincular os atos dos administradores públicos aos princípios fundamentais elencados taxativamente em nossa Constituição Federal.

A preocupação do legislador é de ser aplaudida, porquanto coube à doutrina um esforço de décadas para demonstrar a importância dos princípios, sua eficácia e aplicabilidade. Assim, mais do que nunca, atual a advertência já clássica de Celso Antônio: violar um princípio é muito mais grave do que violar uma norma isolada, porque as consequências do ataque são, sem dúvida, muito maiores, devido à generalidade e raio de ação dos princípios” (GARCIA, s.d., p. 10).

Contudo, cabe ponderar que a lesividade decorre simplesmente pela violação da legalidade e da moralidade imposta constitucionalmente como deveres do administrador público<sup>104</sup>.

Importa em dizer que o gestor público que praticar atos contrários à lei, ou seja, ferir o princípio da legalidade está praticando atos de improbidade administrativa previstas no artigo 11 da LIA, apesar de atualmente a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, equivocadamente, exigir a caracterização do elemento subjetivo ou a confirmação de prejuízo ao erário público.

Diante disso, o legislador infraconstitucional quis abraçar os princípios constitucionalmente previstos com a Lei de Improbidade Administrativa, onde as condutas tipificadas no artigo 9, 10 e 11, ferem os deveres de probidade, lealdade e boa-fé<sup>105</sup>, não necessariamente, obrigando que exista a caracterização do elemento subjetivo ou dano ao erário público, mas, simplesmente, a inobservância de tais princípios pelo ordenador da despesa pública.

E assim, a exigência de caracterização do elemento subjetivo ou a falta de efetivo prejuízo patrimonial não devem impedir a incidência das sanções contra a improbidade administrativa, conforme a própria orientação infraconstitucional do artigo 21, I da Lei nº 8.429/92. Este é o entendimento da

---

<sup>104</sup> CAMMAROSANO, 2006, p. 102.

<sup>105</sup> FAZZIO JUNIOR, 2012. p. 130.

Quarta Câmara de Direito Público do TJSP, em julgamento da Apelação Cível nº 463.669-5/8-00<sup>106</sup>.

Portanto, o que nossa jurisprudência precisa analisar é que qualquer ato de improbidade administrativa atenta contra a probidade administrativa, entendida como síntese coordenada dos princípios constitucionais da Administração Pública, ou seja, não deve apenas observar a lei, mas também a moral, a ética, a honestidade e a boa-fé<sup>107</sup>.

E, a simples interpretação literal da lei deve nos reportar ao fato de que se o Administrador Público (Prefeito, Governador ou Presidente da República) obter a aprovação de uma lei orçamentária inconstitucional, por estar ferindo preceito constitucional, não está simplesmente violando a legalidade, mas os deveres de probidade, pois, está obrigado a seguir todos os mandamentos constitucionais preestabelecidos para a administração pública, além da moral, ética e boa-fé; e, assim, deverá ele ser penalizado por atos de improbidade administrativa, por ferir a legalidade e a probidade.

---

<sup>106</sup> SÃO PAULO, 2015.

<sup>107</sup> FIGUEIREDO, 2009, p. 48-49.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o início dos tempos o homem é reconhecido como ser social, buscando estar sempre inserido em algum tipo de grupo. Desta necessidade, também surge a busca pelo poder para a satisfação de suas necessidades.

Com o nascimento do Estado, passa a existir também a imperatividade do controle deste poder, com a criação de mecanismos para o controle do poder Estatal.

Assim, nasce o Estado Democrático de Direito, a Democracia e com a vontade popular, o povo passa a exigir seus direitos e garantias constitucionais, com normas que delimitam os direitos coletivos, dos direitos difusos e os direitos individuais homogêneos.

A origem do orçamento está intimamente relacionada com a Democracia, uma vez que a vontade do povo era de retirar da guarda do monarca o patrimônio que era originário de toda a coletividade, mas apenas este usufruía.

O Estado passou a ter seus poderes divididos. Surgiu o Poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário, com mecanismos suficientes para delimitar a atuação estatal.

Vários países crescentemente programavam técnicas orçamentárias para delimitar as despesas da coroa, com a finalidade de tornar transparentes, divulgando o balanço orçamentário e impondo limites de gastos relativos à receita que fosse arrecadada.

No Brasil, desde a proclamação da República em 1889, havia descontentamento dos cidadãos em relação à cobrança de impostos. Mas, em 1964 com a aprovação da Lei nº 4.320 a qual tinha a finalidade de instituir normas de direito financeiro para a elaboração e controle do orçamento e balanço da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, já se

vislumbrava que o orçamento necessitava de técnicas para servir aos principais fins do Estado, ou seja, aos interesses da coletividade, da sociedade.

Entretanto, somente em 1988, com a atual CF é que houve uma adequação dentro da estrutura constitucional, integrando o PPA, a LDO e a LOA, como partes da ação de planejamento Estatal.

Com a instituição de seus princípios constitucionais, foram implementadas as premissas para a elaboração do orçamento, onde cada esfera de governo está obrigada a elaborar a peça orçamentária numa mesma política orçamentária, estruturada, uniforme e em documento único.

Além dos princípios constitucionais surge a LRF, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que passa a ser um código de conduta para todos os administradores públicos, pois, foi criada a partir de outros instrumentos que também tinham por finalidade melhorar a gestão dinheiro e do patrimônio público.

Esta nova cultura somente se tornou possível em razão de uma insatisfação da sociedade, decorrente de seu interesse difuso no sentido de regularizar a ação da administração pública com o fim de preservar o patrimônio público e o dinheiro público que ficam à mercê do mau gestor administrativo.

Assim, a Lei de Responsabilidade passa a direcionar uma mudança estrutural e procedimental, criando mecanismos que regulamentam a CF, além de criar estruturas de transparência, para a participação da população, fim único da Democracia e do Estado de Direito, de afastar a tendência ao autoritarismo e a concentração de poder.

Desta forma, com os Instrumentos de Planejamento – PPA, LDO e LOA, é que a LRF direciona o administrador público a novas técnicas de gestão pública responsável, partindo do planejamento de suas ações e programas governamentais que compõem o PPA que estejam integradas, e, portanto, disciplinadas na LDO e na LOA, pois só assim, haverá a compatibilidade

explícita e transparente exigidas pela referida lei e tornando o orçamento um instrumento de responsabilidade fiscal.

Entretanto, a própria CF se encarregou de estabelecer critérios no momento de alterar a lei orçamentária, muito embora esta seja um instrumento da administração, possui elementos jurídicos suficientes para determinar o seu caráter de lei material e não meramente lei formal.

A lei orçamentária é de competência do Executivo, mas deve ser apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo, bem como, no processo de elaboração se faz obrigatória à participação popular. Esta obediência tem sim aspecto puramente formal.

Contudo, muito além do aspecto formal, a lei orçamentária deve seguir o conteúdo ditado na CF, no artigo 165, que delimita que a matéria disciplinada na LOA não pode ser diferente à estimativa da receita e à fixação da despesa para determinado exercício financeiro. E, diferentemente das demais leis, a lei orçamentária tem procedimentos próprios para a sua alteração, não podendo ser alterada ou revogada por procedimentos gerais. Estes procedimentos são a abertura de crédito adicional ou a possibilidade de transposição, remanejamento ou transferência.

Como a lei orçamentária é a materialização do planejamento, se torna um compromisso com a coletividade e, diante disso, a própria Constituição prevê situações em que algumas matérias não podem ser contempladas na própria lei orçamentária, exigindo uma lei especial para que esta situação possa ser autorizada. Isso ocorre com a transposição, a transferência e o remanejamento, que são matérias vedadas e que não podem figurar na peça orçamentária por ensejar a mudança da vontade do Administrador Público ao estabelecer suas prioridades em vista do interesse público, ferindo o que foi planejado juntamente com a vontade popular.

Por isso que, a lei orçamentária tem efeito vinculante para administração, pois ela fixa as despesas e as organiza em categorias e, qualquer mudança posterior, além de contar com a autorização legislativa, sempre deve encontrar justificativa no interesse público justificado. Se isso não

ocorrer, haverá violação do devido processo legal impregnando de vício insanável tal alteração.

Então, nada mais claro que transposição, remanejamento e transferência, são em essência, diferentes do crédito adicional por redução de outra verba, pois, o crédito adicional, indiferente às novas intervenções públicas, é apenas permuta de elementos de despesa dentro da mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial, enquanto que as transposições, remanejamentos e transferências, enfocam novos caminhos de governo, uma vez que atuam sobre diferentes ações governamentais, sem ratificação da sociedade, ferindo o princípio democrático e a transparência pública.

Sempre que houver permuta de elementos de despesa a lei orçamentária anual poderá conter autorização prévia, genérica e global, no caso de abertura de créditos adicionais suplementares, mas nunca para transposição, remanejamento e transferência. Estas dependem de lei especial para serem operacionalizadas.

Se a lei orçamentária for aprovada sem a observância destas vedações constitucionais às matérias que podem veicular no orçamento, esta poderá ser declarada inconstitucional, pois, está ferindo um ditame constitucional.

Certo é que toda a ordem jurídica deve atender ao caso concreto e ter sempre como pressuposto o exame da Constituição Federal e, se a lei infraconstitucional estiver dissonante ao ditame constitucional, não deve obviamente, ser aplicada. E para não ser aplicada é necessário que seja declarada inconstitucional.

Muito se discutiu acerca do caráter abstrato e concreto da lei orçamentária anual. O que a doutrina aduz é que a norma jurídica deve ser interpretada a partir de dois elementos: o sujeito a quem a norma se dirige e qual o comportamento que por ela é estabelecido, seja de forma singular ou universal.

Assim sendo, a doutrina dominante desponta que o conteúdo da lei orçamentária adota o critério abstrato – concreto e, diante desse entendimento não caberia ação direta de inconstitucionalidade para a lei orçamentária.

Todavia, a jurisprudência do STF vem se alterando, e passa a consignar que em se tratando de atos editados sob a forma da lei, o constituinte originário não deveria fazer distinção entre leis dotadas de generalidade e de singularidade.

Assim, os fundamentos da decisão do Supremo procuram estabelecer uma distinção entre os atos estatais de efeitos concreto e abstrato, para o fim de permitir o controle direto de constitucionalidade por via de ADI, em controle concentrado principal.

Os atos legislativos de efeitos concretos, sem nenhum grau de abstração continuam insuscetíveis de controle concentrado de constitucionalidade, sendo passível de controle por via de Ação Civil Pública, dentre outros. E, no tocante às leis orçamentárias, o novo entendimento consagrado pelo STF passou a reconhecer nas leis orçamentárias o grau de abstração e generalidade suficiente para sujeitá-las também ao controle concentrado de constitucionalidade, aumentando dessa forma, a possibilidade de fiscalização sobre leis tão importantes.

Esta generalidade e abstração são embasadas na vontade popular, ou seja, o administrador público aprova a lei orçamentária para atender os anseios da sociedade, que são direitos difusos e coletivos e, de per si, indivisíveis, posto que o bem jurídico tutelado, no caso da lei orçamentária é estabelecer, dentro dos princípios, regras e demais normas constitucionais onde será empregado o dinheiro público, servindo à democracia.

Além do controle de constitucionalidade, a lei orçamentária ainda sofre o controle da legalidade, uma vez que este procura adequar a atividade administrativa ao ordenamento jurídico vigente.

Dessa forma, deve o administrador público agir segundo a lei, com o dever de zelar pela coisa pública de forma que atenda aos interesses da coletividade, interesse público primário.

Ademais, o povo que é detentor da coisa pública, tem a necessidade de saber como a Administração está cuidando de seus interesses e, por estarmos em um Estado Democrático, nada mais correto do que oferecer à coletividade, a oportunidade de verificar se a Administração Pública está buscando realmente o 'bem comum', objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

Compreendendo que o ato administrativo é composto pelos elementos: competência, finalidade, forma, motivo e objeto, sempre que for comprovado que existe alguma ilegalidade na sua formação ou até mesmo na sua execução, se devidamente provocado, o Judiciário pode atuar, decretando a imediata anulação do ato.

Concluindo, a lei orçamentária recebe várias espécies de controle para que finalmente tenha eficácia na ordem jurídica e possa produzir os efeitos condizentes com a sua natureza de norma de efeito concreto.

Quando ocorre a inconstitucionalidade da lei orçamentária, total ou parcialmente, as despesas que ali foram autorizadas, legitimamente, ao serem aprovadas pelo Legislativo, deixam de ter legitimidade para serem executadas.

Com isso, ocorre uma proteção aos parâmetros constitucionais que foram desrespeitados pelo administrador público, ou porque este desconhecia estes preceitos e princípios ou porque, mesmo sabendo estar agindo contra a norma maior, decidiu aprovar uma lei, para autorizar de forma mais rápida as despesas para determinado exercício financeiro.

O agente evadindo-se de sua competência legal extravia-se da finalidade cabível em face da lei, faltando com o dever de operar com o estrito cumprimento que a lei configurou como admissível por determinada via jurídica.

Ocorre que, a administração atua para que se cumpra uma finalidade de interesse público concreto. Submete-se, portanto, ao fim que

justifica seu poder, que é um elemento da legalidade de sua atuação e sua infração constitui um vício denominado desvio de poder, que determina a anulabilidade da mesma.

Mas, para que ocorra o reconhecimento do ato de improbidade administrativa, é necessário que o Administrador Público atente contra os Princípios da Administração Pública, elencados no artigo 37, caput, da Constituição Federal, bem como nos dispositivos da LIA.

Entende-se aqui, que se o ordenador da despesa ao aprovar junto ao Legislativo uma lei orçamentária com dispositivos que sabe estão vedados constitucionalmente, está ele indo contra o preceito de zelar pelo dever legal e moral de probidade. Dever legal pois, está ele ferindo um preceito constitucional imposto e moral, porque está infringindo o seu dever ético, honesto e da boa-fé de só fazer o que estiver autorizado por lei e desde que não contrários à Constituição.

Assim, ferindo a moralidade e a legalidade, o Administrador Público poderá ser responsabilizado por improbidade administrativa pois, a ele não cabe apenas à obediência à lei, mas a todos os mandamentos constitucionais, inclusive aos deveres morais, éticos e da boa-fé.

Portanto, a lei orçamentária além de ser considerada um importante instrumento de responsabilidade fiscal, passa também a ser um instrumento da probidade administrativa.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, Adélia Martins de; MORAIS, Eduardo Martins de; PEREIRA, Robison Carlos Miranda; FONSECA, Viviani Rocha Fonseca. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.** São Paulo: Atlas, 2008.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal.** Brasília: Gestão Pública, 2008.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** São Paulo: Malheiros, 2009.

AMARAL, Rafael Caiado. **Peter Häberle e a Hermenêutica Constitucional.** Porto Alegre: Fabris, 2004.

ARÊDES, Sirlene. **Responsabilização do Agente Público – individualização da sanção por ato de improbidade administrativa.** Belo Horizonte: Forum, 2012.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras, Volume II.** Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Livro virtual. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br>. Acesso em 22 jul. 2015.

BARBI, Celso Agrícola. **Evolução do Controle da Constitucionalidade no Brasil.** In Direito Constitucional: Defesa da Constituição. Vol. V. Org. Clèmerson Merlin Clève e Luis Roberto Barroso. São Paulo: RT, 2011.

BITTENCOURT, C. A. Lúcio. **O Controle jurisdicional da constitucionalidade das leis.** Atualizado por José Aguiar Dias. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

BONOMO, Salvador. **Patrimonialismo**. Associação do Ministério Público. Espírito Santo. Disponível em <http://ampes.jusbrasil.com.br/noticias/100462138/patrimonialismo-texto-do-dr-salvador-bonomo>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Congresso. Câmara. **A História da Câmara dos Deputados – O Império do Brasil**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/acamara/conheca/historia/historia/doimperio.html>. Acesso em 22 jul. 2015.

BRASIL. Congresso. Câmara. **A História da Câmara dos Deputados – A 1ª República**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/acamara/conheca/historia/historia/a1republica.html>. Acesso em: 22 jul. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 ago. 2014.

BRASIL. Código Civil (2002). Brasília, DF: Senado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 02 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Dispõe sobre o Estatuto das Cidades. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 11 fev. 2015

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Dispõe sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF. 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: 02 fev. 2015.

BRASIL, 2015. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre a improbidade administrativa dos agentes públicos. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 20 mai. 2015.

BRASIL. Congresso. Senado. Subsecretaria de Edições Técnicas, **Constituições Brasileiras**, Volume II. Brasília: 2012. p. 29.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação de Reparação de Dano, Nascente em Ato de Improbidade Administrativa. Recurso Especial nº 480.387, Acórdão Proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Brasília, DF, 07 de outubro de 2002. Jurisprudência do STJ. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7329049/recurso-especial-resp-480387-sp-2002-0149825-2/inteiro-teor-13019530>. Acesso em: 20 mai. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Inconstitucionalidade Formal e Material da Lei nº 9.783/99. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.010. Medida Liminar. Plenário STF. Relator Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 30 de setembro de 1999. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=Celso%20Mello&processo=201>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Inconstitucionalidade sobre o valor do ato inconstitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.215. Relator Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 17 de abril de 2001. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14821398/medida-cautelar-na-acaodireta-de-inconstitucionalidade-adi-2215-pe-stf>. Acesso em: 19 mar. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Inconstitucionalidade quanto aos limites constitucionais à atividade legislativa na edição de MP. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048. Relator Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 14 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verImpressao.asp>. Acesso em: 15 mar. 2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Arguição de inconstitucionalidade de lei que impõe responsabilidade superior à prevista na Constituição. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1358. Relator Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 24 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo28.htm>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Lei de diretrizes orçamentárias com efeito concreto. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2484. Tribunal Pleno. Relator Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2001. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2484&processo=2484>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Inconstitucionalidade por. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 652-5-QO/MA. Relator Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 06 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=652&processo=652>. Acesso em: 19 mar. 2015.

BRASIL, 2015. Supremo Tribunal Federal. Direito de acesso a documentos públicos, prerrogativa constitucional. Mandado de Segurança 24.725, Relator Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 16 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo331.htm>. Acesso em: 15 fev. 2015.

BRASIL, 2015. Supremo Tribunal Federal. Bloco de Constitucionalidade. Informativo nº 258, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 595-ES, Relator Min. Celso Mello. Brasília, DF, 18 de fevereiro de 2002. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo258.htm>. Acessado em: 24 de março de 2015.

BRASIL, 2015. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança contra ato do Congresso que admitiu a deliberação de proposta de emenda constitucional. Mandado de Segurança nº 20.257-DF. Tribunal Pleno, Relator Min. Decio Miranda. Brasília, DF, 08 de outubro de 1980. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginadorjsp?docTP=AC&docID=85046>. Acesso em: 23. mar. 2015.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília, 2011: STN.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Saudatti. Bauru – SP: Edipro, 2001.

*BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 2ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.*

CAMMAROSANO, Márcio. **O Princípio Constitucional da Moralidade e o Exercício da Função Administrativa**. Belo Horizonte: Forum, 2006.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ed. 13reimpressão. Coimbra: Almedina, 2007.

CARDOSO, Antonio Manoel Bandeira. **A Magna Carta – conceituação e antecedentes**. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. Livro virtual. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br>. Acesso em: 22 jul. 2015.

CARVELLI, Urbano. SCHOLL, Sandra. **Evolução histórica dos direitos fundamentais. Da antiguidade até as primeiras importantes declarações nacionais de direitos**. Brasília: Senado Federal, 2011. Revista de Informação Legislativa. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br>. Acesso em: 22 jul. 2015.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011. p.1.

COSTA, Sylvio. SASSE, Cíntia. **Especial Cidadania – Para Entender o Orçamento**. Brasília: Jornal do Senado, 2011. Disponível em: [www2.senado.leg.br](http://www2.senado.leg.br). Acesso em 22 jul. 2015.

CUNHA JR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade Teoria e Prática**. Bahia: Jus Podivm, 2010.

DINIZ, Antonio Carlos de Almeida. **Direito, Estado e Contrato Social no pensamento de Hobbes e Locke: uma abordagem comparativa**. Brasília: Senado Federal, 2001. Revista de Informação Legislativa. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/729>. Acesso em: 22 jul. 2015.

FAZZIO JR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA, Pinto. **Princípio da Supremacia da Constituição**. In Direito Constitucional: Defesa da Constituição.Vol. V. Org. Clèmerson Merlin Clève e Luis Roberto Barroso. São Paulo: RT, 2011.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. **O princípio da democracia e o controle do orçamento público brasileiro**. Revista Interesse Público – Responsabilidade Fiscal. Sapucaia do Sul: Notadez, 2002. p. 16. Disponível em: <http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/171.htm>. Acesso em: 11 fev. 2015.

FORTES, João Batista. **Contabilidade Pública**. Brasília: Franco & Fortes, 1999.

GALINDO, Bruno. **A teoria da constituição no common law. Reflexões teóricas sobre o peculiar constitucionalismo britânico**. Brasília: Senado Federal, 2004. Revista de Informação Legislativa. Disponível em: [www2.senado.leg.br](http://www2.senado.leg.br). Acesso em: 22 jul. 2015.

GARCIA, Elaine Maria Barreira Garcia, **IMPROBIDADE E OMISSÕES ADMINISTRATIVAS**. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_cidadania/Improbidade\\_Administrativa/Doutrina\\_Improbidade/artigo-25.htm](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Improbidade_Administrativa/Doutrina_Improbidade/artigo-25.htm). Acesso em: 25 ago. 2015.

GONTIJO, Vander. **Origens do Orçamento**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2004. Livro Virtual. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/origens.html>. Acesso em 20 jul. 2015.

HARADA, Kioshi. **Direito financeiro e tributário**. São Paulo: Atlas, 2007.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. 20ed. Porto Alegre: Fabris, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 2010.

LEITE, Harrison Ferreira. **A autoridade da lei orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 20. ed. revista atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MADRUGA FILHO, Antenor Pereira. **A noção de contrato no direito inglês – perspectiva histórica**. Brasília: Senado Federal, 1999. Revista de Informação Legislativa. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br>. Acesso em: 22 jul. 2015.

MÂNICA, Fernando Borges. **Teoria da Reserva do Possível: Direitos Fundamentais a Prestações e a Intervenção do Poder Judiciário na Implementação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, jul./set. 2007.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

\_\_\_\_\_, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: RT, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_, Gilmar Ferreira. **Estado de Direito e Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva: 2002-2010.

MORAES, Alexandre. **Reforma Política do Estado e Democratização**. In Direito Constitucional: Teoria Geral do Estado. Vol. II. Org. Clèmerson Merlin Clève e Luis Roberto Barroso. São Paulo: RT, 2011.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000 – Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Ministério da Fazenda, 2011. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/arquivos-economia-servicos/entendendo-a-lei-de-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: 23 jul 2015.

\_\_\_\_\_, Carlos Valder do. **Curso de direito financeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

NEME, Eliana Franco; ARAUJO, Luiz Alberto David, **O Controle de Constitucionalidade de Normas Orçamentárias**. IN: CONTI, José Maurício;

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2013.

PIRES, José Santo Dal Bem. MOTTA, Walmir Francelino. Revista Enfoque Reflexão Contábil. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade**. Maringá: Periódicos, 2006. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/viewFile/3491/3158>. Acesso em: 22 jul. 2015.

REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JUNIOR, José Teixeira. **A 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2015.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Disponível em: <http://www4.tce.sp.gov.br/6524-Adesao-Indice-Efetividade-IEGM>. Acesso em: 23 fev. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. **Comunicado SDG nº 35**. São Paulo, SP, 10 de janeiro de 2015. Disponível em [http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/calendario\\_audesp\\_2015\\_atualizado\\_09\\_01\\_2015.pdf](http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/calendario_audesp_2015_atualizado_09_01_2015.pdf). Acesso em: 11 fev. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. **Artigo: Transposição, Remanejamento e Transferência Orçamentária. Possibilidade de autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO)**. Flávio Corrêa de Toledo Junior, Assessor Técnico. São Paulo, SP, 15 de junho de 2014. Disponível em: [http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/artigo-permuta\\_entre\\_dotacoes.pdf](http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/artigo-permuta_entre_dotacoes.pdf). Acesso em: 08 fev. 2015.

SÃO PAULO (Estado), Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública de improbidade administrativa alegada ofensa ao art. 42 da LRF. Apelação Cível nº 463.669-5/8-00. 4ª. Câmara de Direito Público, Relator Ferreira Rodrigues. São Paulo,

SP, 28 de abril de 2014. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em 25 set. 2015.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_, Fernando Facury. **MAGNA CARTA E BILL OF RIGHTS: entre o direito financeiro e o tributário**, artigo jurídico em revista Consultor Jurídico, 2015. Disponível em: [www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br). Acesso em: 17 jun. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SMITH, Adam. **Teoria dos Sentimentos Morais**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 76-77.

TELLES JR, Gofredo. **O Poder do Povo**. In Direito Constitucional: Teoria Geral do Estado. Vol. II. Org. Clèmerson Merlin Clève e Luis Roberto Barroso. São Paulo: RT, 2011.

TOLEDO JUNIOR, Flávio C. de. ROSSI, Sérgio Ciqueira. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo**. São Paulo: NDJ, 2005.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

VIEIRA, Vanessa Morais. **A Importância do Orçamento Público: Uma análise geral sobre seus principais aspectos e o despertar da consciência cidadã**. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/34856/000784840.pdf>. Acesso em 23 jul. 2015.