



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A EFETIVIDADE DA LEI ORÇAMENTARIA ANUAL  
UMA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA OU A POLITIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO?

Glauciane Costa dos Santos Matos

Rio de Janeiro  
2018

GLAUCIANE COSTA DOS SANTOS MATOS

A EFETIVIDADE DA LEI ORÇAMENTARIA ANUAL  
UMA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA OU A POLITIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO?

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.  
Professor Orientador:  
Tatiana dos Santos Batista

Rio de Janeiro  
2018

## A EFETIVIDADE DA LEI ORÇAMENTARIA ANUAL UMA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA OU A POLITIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO?

Glauciane Costa dos Santos Matos

Graduada pela Universidade Candido Mendes.  
Advogada. Pós-Graduada em Direito Ambiental  
pelo Instituto A Vez do Mestre.

**Resumo:** A legislação orçamentária brasileira sempre foi um desafio para os governantes, sobretudo quando o país foi atingido por uma grave crise financeira durante o regime militar, o que impulsionou o legislador a editar normas que permitissem a retomada do país a uma condição de equilíbrio. Contudo, não obstante as alterações promovidas na legislação, o Sistema Financeiro Nacional ainda apresenta lacunas severas. Diante disso, o presente trabalho tem como premissa apresentar a evolução e efetividade da legislação orçamentária no Brasil, assim como os reflexos que as lacunas deixadas pelo legislador afetam a segurança jurídica e a atuação dos poderes Legislativo e Judiciário face à matéria orçamentária.

**Palavras-chave:** Direito Financeiro. Lei Orçamentária Anual. Ativismo Judicial.

**Sumário:** Introdução. 1. Liberdade para proposição de emendas ao Projeto Orçamentário. 2. Pode o Judiciário exercer Controle de Constitucionalidade nas Emendas Congressionais? 3. Da necessidade de maior responsabilização das bancadas. Conclusão. Referências

### INTRODUÇÃO

O presente artigo visa abordar a efetividade da lei orçamentária anual face à atuação do Judiciário e do Legislativo no que tange ao controle das atividades exercidas pelo Executivo, ou seja, não obstante o legislativo seja responsável pelo controle jurisdicional, a atuação do Judiciário tem se apresentado de forma cada vez mais expressiva nas questões orçamentárias aumentando, assim, seu campo de atuação na matéria.

A Constituição Federal, por meio do artigo 165, estabelece que o processo orçamentário encontra amparo em três normas de iniciativa do poder Executivo, quais sejam: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento anual, sendo este poder, o responsável pela execução das atividades relacionadas ao orçamento, cuja fiscalização é de competência do Poder Legislativo, na figura do Congresso Nacional. Neste processo, o Poder Judiciário, é responsável pelo controle de legalidade, economicidade e legitimidade do processo orçamentário e sua execução.

Em uma análise preliminar do dispositivo constitucional em comento, é possível notar a delimitação de atuação de cada um dos poderes no âmbito orçamentário, contudo, há situações em que os limites de atuação do Legislativo e do Judiciário podem se tornar tênues, cabendo aos entes serem diligentes nas suas manifestações.

Assim, no intuito de elucidar o cerne da pesquisa, aspira-se analisar a competência dos três poderes no processo orçamentário, bem como evidenciar se o Executivo e Judiciário estão extrapolando seu campo de atuação, ou seja, ferindo o princípio da separação dos poderes. Nesta oportunidade, busca-se ainda, apresentar fragilidades inerentes ao controle orçamentário, sobretudo no que tange às lacunas existentes no processo orçamentário, oriundas da ausência de dispositivo legal versando sobre o tema.

No primeiro capítulo da pesquisa, pretende-se apresentar algumas ponderações acerca da liberdade para a propositura de emendas ao Projeto Orçamentário.

Ato contínuo, no segundo capítulo, considerando a competência do Poder Judiciário no processo orçamentário, será questionada a possibilidade do Judiciário exercer controle de constitucionalidade nas Emendas Congressionais.

No terceiro capítulo, em razão das lacunas existentes no processo orçamentário, busca-se demonstrar a importância de conferir maior responsabilidade às bancadas.

No que tange ao método, para realização da pesquisa foi adotado o método qualitativo, uma vez que será utilizada doutrina específica acerca do tema escolhido e decisões jurisprudenciais.

## 1. LIBERDADE PARA PROPOSIÇÃO DE EMENDAS AO PROJETO ORÇAMENTÁRIO

Em 1964, foi instaurado o Regime Militar no Brasil, tendo o Governo, no ano subsequente, estabeleceu uma grande reforma tributária no país, instituindo impostos e extinguindo outros, disciplinou competências e definiu os recursos de cada ente da federação.<sup>1</sup>

Em 1967, ainda sob o Comando Militar, o Brasil reformulou o texto constitucional, tendo como foco a segurança nacional. Na ocasião, buscou ampliar a competência a União e do Chefe do Poder Executivo, bem como promoveu alterações no Sistema Financeiro Nacional, tornando-o mais rígido.

Dentre as alterações promovidas no Sistema Financeiro Nacional, destacam-se: a criação de políticas fiscais para o combate à inflação e a vedação de propositura de emendas imposta aos deputados e senadores.

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7ª. ed. rev., atual. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p.194.

Ocorre que o modelo adotado, desencadeou uma grave crise financeira no país, alcançando seu auge em 1979, pois o Executivo possuía total liberdade para manobrar o orçamento, não havia um controle efetivo dos gastos públicos, ausência de transparência dos atos praticados pelo Executivo, má distribuição de recursos, total concessão de vantagens e privilégios, enfim, um total descaso com a população.<sup>2</sup>

Diante desse caos financeiro, em 1988, o constituinte foi desafiado a editar preceitos legais que trouxessem o país a um patamar de equilíbrio e desenvolvimento. Assim, influenciado pelas Constituições de países como Alemanha, Espanha, França e Itália, foram editados os artigos 165 ao 169, mediante os quais a Constituição Federal estabeleceu tríade das leis orçamentárias, quais sejam: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual.<sup>3</sup>

Com a edição desses dispositivos o legislador constituinte, conferiu mais segurança ao ordenamento jurídico, de modo que foram estabelecidos limites às atuações do Executivo, maior efetividade no controle dos gastos, aprimoramento do conceito de princípios como o da universalidade e transparência dos orçamentos, obrigatoriedade de lei previamente instituída para contratar operação de crédito, não podendo estas excederem as despesas de capital.

No tocante ao controle dos atos praticados na gestão do orçamento, foi atribuída maior competência ao Tribunal de Contas, que além de ser responsável pelo acompanhamento da execução do orçamento, liquidação das contas de receita e despesas, observar a legalidade dos atos, passou a exercer o controle da economicidade e moralidade.

Da análise dos dispositivos inspirados pelas Constituições estrangeiras, não resta dúvida dos benefícios que eles trouxeram ao ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo no que diz respeito ao controle da dívida pública.

Todavia, o nosso legislador se olvidou de um tópico importantíssimo no âmbito constitucional, que diz respeito às Emendas Parlamentares propostas em face do Orçamento. No sistema dos países utilizados como referência, o processo de emenda é mais rigoroso, sendo estabelecida limitações ao poder de legislar sobre matéria orçamentária.

---

<sup>2</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. 3ª ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008, p.47

<sup>3</sup> *Ibid.*, op. cit., p. 47-49

A título de exemplo, temos como limitação desse poder, o art. 40 da Constituição Francesa, que rejeita as propostas de emenda que tenham como objetivo reduzir os recursos públicos ou instituir ou majorar as despesas públicas<sup>4</sup>.

Com uma visão diametralmente oposta ao entendimento dos outros países, em 1988, o legislador constituinte, decidiu pela concessão de poderes aos parlamentares, para proporem emendas à lei orçamentária, as quais serão dirigidas à uma Comissão Mista, composta por Deputados e Senadores.

À Comissão Mista, foi atribuída competência para examinar e emitir pareceres sobre os projetos de lei que versassem sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, os créditos adicionais, além dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos da CRFB/88.

Não satisfeito, o legislador constituinte, empoderou ainda mais a Comissão, quando determinou que no âmbito do controle, caberia a ela analisar as contas apresentadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, bem como acompanhar e fiscalizar o orçamento proposto, sobretudo no que concerne ao veto disposto no art. 72 da CRFB/88, enfraquecendo o Poder Legislativo no tocante às decisões orçamentarias fundamentais.<sup>5</sup>

Não houve qualquer tipo de limitação a propositura de emenda ao orçamento, tendo o legislador apenas especificado critérios para a aprovação das emendas, quais sejam: (i) guardar compatibilidade com o plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias, indiquem os recursos necessários provenientes de anulação de despesas e estejam relacionadas à retificação de erro, omissão ou dispositivo do texto constante do projeto de lei (art. 166, §3º, incisos I a III, da CRFB/88).

Diante da ausência de dispositivos legais que tornassem o processo mais estruturado, que conferissem maior segurança à população em detrimento aos atos praticados pelos parlamentares, que no ano de 1993, o Brasil foi alvo de um dos maiores escândalos no governo, denominado de Anões do Orçamento e em 2006, novamente a imagem do país é maculada com a Máfia das Sanguessugas, ambos relacionados a utilização indiscriminada e inapropriada de emendas ao orçamento, praticada pelos parlamentares, com foco exclusivo em seus interesses pessoais.

Em 1993, foi criada a Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar denúncias acerca das atividades de parlamentares, membros do governo e representantes de empresas

---

<sup>4</sup> FRANÇA. Consulado da França. *Constituição Francesa*. Disponível em: <[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/portugais/constitution\\_portugais.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf)>. Acesso em: 10 dez.2017.

<sup>5</sup> TORRES, op.cit., p.437-439

envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União, conhecida popularmente pela Máfia do Orçamento ou Anões do Orçamento.<sup>6</sup> Dentre as denúncias, destaca-se como uma das principais formas de corrupção a apresentação de mais de 74.000 (setenta e quatro mil) emendas ao orçamento de 1991.

Ao final dos trabalhos, no intuito de aprimorar o sistema orçamentário, a Comissão propôs algumas recomendações para modernização do Estado, sobretudo no que diz respeito ao orçamento. Dentre elas destacam-se: (i) nova sistemática de elaboração orçamentária; (ii) elaboração compartilhada do orçamento da União; (iii) extinção da comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização; (iv) criação da comissão parlamentar mista de sistematização orçamentária; (v) limitação do poder de emendar a lei do orçamento e (vi) fortalecimento dos sistemas de controle interno e externo.

Não obstante às recomendações propostas no relatório da Comissão que analisou as denúncias relativas a Máfia do Orçamento, em 2006, foi criada Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigar denúncias relacionadas a Máfia dos Sanguessugas, também denominada de Máfia das ambulâncias. O objetivo da Comissão foi apurar possíveis desvios de verbas destinadas à compra de ambulâncias, praticados por parlamentares, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como a utilização de emendas individuais ao orçamento como objeto de negociação entre parlamentares e a quadrilha, para viabilização das possíveis fraudes.<sup>7</sup>

Diante desse cenário alarmante, em 2015, foi editada a Emenda Constitucional nº 86, versando acerca do orçamento impositivo com relação às emendas individuais parlamentares, bem como alterando os artigos 165, 166 e 198 da Carta Magna.

De acordo com esta EC, fica estabelecida uma receita para os gastos com emendas parlamentares individuais que corresponde a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, o que torna obrigatória a execução desta despesa. Cumpre ressaltar que metade do percentual destinado ao custeio dessas emendas, deverá ser utilizada em ações e serviços públicos de saúde.<sup>8</sup>

Com a edição da emenda supramencionada, ao invés do legislador buscar restringir a propositura de emendas ao orçamento, conferir maior responsabilidade ao Executivo e otimizar os gastos do governo, primando pelos interesses do povo, optou mais uma vez em

---

<sup>6</sup> BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84896>>. Acesso em 10 dez.2017

<sup>7</sup>BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <[https://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/Ambulancias/CPMI\\_RelatorioFinal\\_VolumeII.pdf](https://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/Ambulancias/CPMI_RelatorioFinal_VolumeII.pdf)>. Acesso em 10 dez.2017

<sup>8</sup> OLIVEIRA, op.cit., p. 618-620

privilegiar os interesses dos parlamentares, pois é sabido que as emendas individuais parlamentares, são verdadeiros objetos de barganha política praticadas entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Da análise do texto proposto na EC nº 86/2015, nota-se que o legislador, ainda que de forma simplista, buscou limitar as barganhas políticas forçando os parlamentares a destinarem parte da verba destinadas a suas emendas individuais, para questões relacionadas à saúde, tema este de interesse da sociedade.

Contudo, é possível notar que ainda existe um longo caminho a ser percorrido, para que o legislador alcance maturidade suficiente e então, quem sabe um dia, possamos usufruir dos benefícios de uma gestão orçamentária equânime, transparente, justa e pautada nos interesses da coletividade.

## 2. PODE O JUDICIÁRIO EXERCER CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NAS EMENDAS CONGRESSIONAIS?

A Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à sua estabilidade é classificada como rígida, em razão do legislador constituinte haver instituído um processo mais complexo para alteração do texto constitucional, além do estabelecimento de cláusulas pétreas (art. 60, §4º), ou seja, temas que não serão objeto de emenda constitucional.

Nesse contexto, sendo a Constituição uma norma suprema no ordenamento jurídico brasileiro, qualquer norma que não esteja de acordo com os seus preceitos, será considerada como inconstitucional e não será recepcionada pela Carta Magna.

Para tanto, a fim de garantir o cumprimento e a segurança jurídica do país, vez que o texto constitucional contempla toda a estrutura, organização e normas fundamentais que compõe o Estado, o legislador constituinte desenvolveu o chamado controle de constitucionalidade.

O controle de constitucionalidade pode ser realizado pelo sistema misto, político ou jurisdicional.

No sistema de controle misto, há situações em que o Estado subordina determinadas normas ao controle político e em outras ocasiões as submete ao controle jurisdicional, tal como acontece na Suíça. Neste país, as leis locais estão sob a égide do controle jurisdicional, já as leis federais estão subordinadas ao controle político exercido pela Assembleia Nacional.

O sistema de controle político, é realizado por um órgão específico sem relação com quaisquer dos três poderes, tais como Parlamento, Cortes ou Tribunais Constitucionais, sendo esse sistema utilizado pela Espanha, Inglaterra. Segundo o Ministro Luis Roberto Barroso, um exemplo de controle político no Brasil, seria quando o Executivo veta um projeto de lei por entender que ele é inconstitucional ou quando um projeto é rejeitado pela Comissão de Conciliação e Justiça.<sup>9</sup>

O sistema de controle jurisdicional foi adotado pelo Brasil ainda na Constituição de 1891, em virtude da influência do direito constitucional norte-americano.

Não obstante a influência norte americana no sistema adotado, o ordenamento jurídico brasileiro trouxe algumas inovações importantes ao longo dos anos, dentre as quais se destacam: (i) ação direta de inconstitucionalidade interventiva para proteger os princípios da constituição estadual promovida pelo Chefe do MP; (ii) conferiu competência ao STF, para processar e julgar ação direta de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual; (iii) inconstitucionalidade por omissão, (iv) ampliação da competência para propor ação direta de inconstitucionalidade por ação ou omissão.<sup>10</sup>

O sistema de controle jurisdicional é exercido pelo Poder Judiciário, seja pela via de controle difuso ou jurisdição constitucional difusa ou pelo controle concentrado. Segundo o professor José Afonso da Silva, o controle jurisdicional, é subordinado ao princípio geral de que não há juízo sem autor (*nemo iudex sine actore*), o qual é rigorosamente adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro, assim como em países que aderiram a mesma metodologia de controle difuso.

O sistema de controle difuso pode ser realizado por qualquer juízo, partes de um processo, Ministério Público, ou seja, quaisquer destes, poderá arguir a inconstitucionalidade na norma especificamente ou em abstrato dentro de um caso concreto, sendo certo que a decisão proferida no processo produzirá efeito somente entre as partes envolvidas.

Cumprido destacar, que para ser declarada a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, o art. 97 da CFRB/88 exige a aprovação por maioria absoluta dos membros do órgão julgador.

---

<sup>9</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 2ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2004

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 52-54

Ainda com relação ao art. 97, o jurista Lúcio Bittencourt afirma que a regra deste dispositivo se constitui como condição de eficácia jurídica da própria declaração de inconstitucionalidade dos atos do Poder Público<sup>11</sup>.

Situação diametralmente oposta, ocorrerá no sistema de controle concentrado. Exercido pelo Supremo Tribunal Federal, nele a discussão está pautada na lei, independente da existência de caso concreto, pois seu objetivo é verificar se determinada lei é inconstitucional ou se está adequada aos preceitos da Constituição em vigor. Assim, diante da ausência de um processo, os efeitos produzidos nesta decisão serão *erga omnes*.

Ao dispor sobre a competência da Suprema Corte, o legislador constitucional no art. 102, da CFRB/88, subdividiu a competência do STF em originária (art. 102, I, “a”, e § 1º) e recursal (art. 102, III, a, b, c e d).

No exercício da competência originária o Supremo irá garantir que não haja nenhuma norma federal, estadual ou municipal em desacordo com o texto constitucional, sob pena de serem declaradas inconstitucionais.

No tocante à competência recursal, competirá ao STF revisar as demandas judiciais julgadas em única ou última instância, sempre que na decisão recorrida ocorrer as seguintes situações: contrariedade de dispositivo constitucional; declaração de inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; julgamento válido de lei ou ato de governo local contestado contra dispositivo constitucional; ou julgamento válido de lei local contestada contra lei federal.<sup>12</sup>

No sistema jurídico constitucional, o controle concentrado poderá ser exercido por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica (ADI), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), Representação Interventiva (ADI Interventiva), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC).<sup>13</sup>

A Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica (ADI) está fundamentada no art. 102, I, “a” da CFRB/88, tendo sido regulamentada pela Lei n.º 9.868/99. Esse remédio processual, tem como objetivo verificar se determinada lei (emendas constitucionais ou de revisão, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções) ou ato normativo (resoluções administrativas, atos estatais de conteúdo

---

<sup>11</sup> BITTENCOURT, C. A. Lúcio. *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 43-46.

<sup>12</sup> SILVA, op. cit., p. 563

<sup>13</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012, p.285-286.

derrogatório, regimentos internos dos tribunais) são incompatíveis com o sistema constitucional.<sup>14</sup>

No tocante às emendas constitucionais ou de revisão, cumpre esclarecer que trata-se de uma manifestação do poder constituinte derivado reformador (condicionado e limitado), ou seja, deverá respeitar as lindes atribuídas pelo poder constituinte originário, que se caracteriza por ser ilimitado e autônomo. Assim, uma vez que as emendas não respeitem esses limites, estas serão declaradas inconstitucionais.

Quanto aos efeitos, o art. 24 da Lei n.º 9.868/99 estabelece que a ADI Genérica possui caráter dúplice, posto que sendo declarada a inconstitucionalidade da lei ou ato, a ação direta será julgada procedente ou a ação declaratória será julgada improcedente, sendo possível também ocorrer resultado diametralmente oposto.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) encontra amparo no §1º, do art. 102 da CF/88 e na Lei n.º 9.882/99. A Constituição Federal apresenta o instituto, determinando que esta será analisada pelo Supremo de acordo com a lei. No ano seguinte, o legislativo editou a Lei n.º 9.882/99, com fins de regulamentar o *modus operandi* para seus legitimados apresentarem a referida ação.<sup>15</sup>

Essa ferramenta jurídica, tem o condão de impedir ou corrigir danos causados ao preceito fundamental decorrente de ato praticado pelo poder público.

No que tange aos efeitos, via de regra, a decisão emanada desta ação será comunicada às autoridades e órgãos que praticaram os atos contestados, sendo sua aplicabilidade imediata e sua eficácia produzirá efeito *erga omnes*, vinculante e *ex-tunc*. Contudo, no que diz respeito ao efeito *ex-tunc*, insta salientar que há casos em que o STF, durante a declaração de inconstitucionalidade da norma, poderá restringir os efeitos da declaração ou determinar que sejam *ex-nunc*, ou seja, após a ação ter transitado em julgado.

Com relação a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), convém ressaltar que encontra-se positivada na Constituição da República, no §2º do art. 103, tendo como órgão competente para apreciá-la, o STF.

Esta ação foi criada com cunho de suprir a lacuna deixada pela omissão de um dos três Poderes ou órgão administrativo, ao deixar de editar norma regulamentando o exercício de um direito, tornando a norma constitucional mais efetiva. De acordo com o Ministro Barroso, caberá a fiscalização da omissão pelo legislativo, quando este quedar-se inerte quanto a edição de atos normativos primários, passíveis de ação direta de inconstitucionalidade. No

---

<sup>14</sup> Ibid., p. 286-287

<sup>15</sup> SILVA, op. cit., p. 568-569

tocante ao Executivo e Judiciário, Barroso, afirma que a fiscalização se dará no âmbito dos regulamentos, instruções a atos específicos do Judiciário<sup>16</sup>.

Quanto à omissão, esta poderá ser total ou parcial, ou seja, total quando inexistente norma regimentando o regular exercício de um direito e parcial, nos casos em que a norma não permite ao detentor do direito, exercê-lo em sua plenitude.

Em 2009, foi publicada a Lei n.º 12.063, que alterou a Lei n.º 9.868/99 e estabeleceu os trâmites processuais para a propositura da ADO. Cabe ressaltar que a nova lei, conferiu municiou o STF com elementos processuais mais eficientes para dirimir os conflitos oriundos da omissão de norma.

No que diz respeito a Representação Interventiva (ADI Interventiva), insta salientar que não obstante o legislador constituinte preconize a autonomia entre os Entes Federativos, o mesmo legislador previu três exceções a essa regra, ao dispor que União poderá intervir nos Estados, Distrito Federal e Municípios e que os Estados, poderão intervir em seus Municípios (arts. 34 e 35 da CRFB/88), mediante Representação Interventiva.

Nesta ação o Judiciário possui um papel de fiscalizador, ou seja, a ele compete verificar se todos os requisitos necessários à decretação da intervenção foram cumpridos, exceto nos casos em que a coação se der em face do Poder Judiciário, nesse caso o STF requisitará a decretação. Ao Executivo, compete decretar a intervenção do Ente Federativo. Ao Legislativo, cabe apreciar o decreto do Chefe do Executivo.

Quanto à Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), impende ressaltar que em 1993, foi editada a Emenda Constitucional n.º 3, que inseriu a ação declaratória de constitucionalidade no texto da Carta Magna, por meio da alteração do art. 102, I, “a”; inclusão do § 2º no art. 102 e do § 4º ao art. 103.

A ADC tem como premissa declarar a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, podendo ser proposta pelo Presidente da República, pela Mesa do Senado Federal, pela Mesa da Câmara dos Deputados ou pelo Procurador-Geral da República e apreciada pelo Supremo, nos termos da lei. Quanto à regulamentação do seu processo e julgamento, cumpre salientar que foi editada a Lei n. 9.868/99.

No que concerne ao papel do STF acerca do controle de constitucionalidade, torna-se mister ressaltar seu posicionamento face ao controle das leis orçamentárias. Antes de adentrar nessa seara, cumpre tecer algumas considerações acerca da natureza jurídica da lei orçamentária, tema que trouxe muitas discussões entre os juristas brasileiros.

---

<sup>16</sup> BARROSO, op. cit., p. 229-230

Alguns doutrinadores defendiam ser o orçamento um simples ato administrativo, sem caráter de lei, ou seja, seria uma mera forma de arrecadação para o Estado cumprir com suas obrigações. Diante dessa afirmativa, não seria possível ao Judiciário, exercer o controle concentrado do orçamento.

Para outra corrente, o orçamento seria um composto de lei em sentido formal, no que concerne às despesas e lei em sentido material, no que tange às receitas.

A terceira corrente, sustenta que o orçamento é lei enquanto receita e ato administrativo quando se trata de despesa.<sup>17</sup>

A quarta corrente afirmava ser um ato-condição, por considerar que o ato propriamente dito não amplia o conteúdo legal, contudo, em algumas hipóteses, é capaz de aumentar a efetividade da lei.

Enfim, não obstante a tantas divergências doutrinárias, o doutrinador Lafayette Josué Petter, afirma em sua obra que a Carta Magna de 1988 conferiu ao orçamento, a característica de natureza jurídica de lei formal, com prazo de vigência pré-determinado.<sup>18</sup>

Diante disso, o posicionamento do STF em relação às leis orçamentárias foi evoluindo ao longo dos anos. Inicialmente, o Supremo defendia a tese de que as leis orçamentárias não seriam passíveis de controle, em virtude destas normas não serem abstratas, ou seja, possuíam um objeto determinado o que impedia tal controle.

Atualmente, o Pretório Excelso se manifesta no sentido de que a lei orçamentária está sujeita ao controle de constitucionalidade, assim como, qualquer lei ou ato normativo que apresente divergência em relação à Constituição Federal, “independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto”<sup>19</sup>.

Diante do exposto, observa-se que o sistema constitucional brasileiro, permite ao Poder Judiciário exercer o controle de constitucionalidade concentrado nas emendas congregacionais, sempre que forem observados vícios que atentem contra os preceitos fundamentais da Carta Magna.

---

<sup>17</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Ato administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 1980; 4ª ed. 2001; 5. ed. 2007, p.44

<sup>18</sup> PETTER, Lafayette Josué. *Direito Financeiro: Doutrina, jurisprudência, súmulas, vocabulário e questões de concurso*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p.432.

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4.048-MC. Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 14.05.2008, DJe de 22.08.2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em 17 jan.2018.

### 3. DA NECESSIDADE DE MAIOR RESPONSABILIZAÇÃO DAS BANCADAS

A despeito da competência constitucional conferida ao Judiciário para realizar o controle de constitucionalidade, nos últimos anos o Judiciário tem sido provocado a se manifestar sobre temas de competência do Congresso Nacional e do Executivo. Dentre esses assuntos, as políticas públicas ocupam uma posição de destaque nestas demandas, principalmente com relação à saúde e educação. Essa manifestação do Judiciário para decidir sobre questões de competência do Executivo e Legislativo, é denominado de Judicialização.<sup>20</sup>

No tocante à judicialização, torna-se imperioso trazer à baila, um outro instrumento com características semelhantes ao da judicialização e que, não raras as vezes, é confundido com ela, denominado de ativismo judicial.

Nas palavras do Ministro Barroso, o ativismo judicial está associado “a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes”.

Assim, da análise do processo de edição da lei orçamentária anual, nota-se sua natureza formal, vez que, via de regra, nada pode ser gasto sem previsão legal. Contudo, o ordenamento jurídico trouxe algumas exceções a essa regra, quais sejam: (i) não obstante o Legislativo autorizar previamente a despesa, o Executivo não possui obrigação de esgotar toda a verba disponibilizada para determinada dotação; (ii) caráter autorizativo do orçamento ilustrado pelo art. 167, IV; (iii) flexibilização das despesas alinhadas a movimentação da receita, conforme art. 169; (iv) liberdade conferida ao Poder Público, mediante art. 167 VI, para realocar as verbas mediante remanejamento, transposição e transferência de recursos mediante a abertura de créditos adicionais suplementares, anular parcialmente dotações.

As exceções supraditas reforçam a fragilidade existente no processo orçamentário, sobretudo, no que diz respeito à LOA. Quando da sua edição, a referida lei, permitiu ao administrador a abertura de créditos suplementares, denotando uma lacuna explícita no processo de execução do orçamento.

Ora, tendo o orçamento sido previsto de acordo com a realidade financeira do ente, não haveria razão para essa autorização prévia. A edição de um capítulo referente a esta temática na LOA, não colabora em nada na gestão do orçamento, pois o administrador inicia a gestão, em situação de conforto.

---

<sup>20</sup> BARROSO, Luis Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/eadcnj/mod/resource/view.php?id=47743>>. Acesso em: 28 fev.2018

A utilização desse recurso, não pode ser utilizada de forma indiscriminada, sendo certo que, o ideal, seria recorrer a esse instrumento em situações que em virtude de novos fatos, a receita prevista não foi capaz de suprir a necessidade para qual foi destinada.

Ainda nesta seara, em 04.05.2000, o ordenamento jurídico foi agraciado com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, cujo objetivo é criar normas de finanças públicas como foco na responsabilidade na gestão fiscal e outras providências, amparada pelo capítulo de Finanças Públicas da Constituição Federal.

Muito embora a intenção do legislador tenha sido conferir responsabilidade aos atos praticados pelos gestores que não estavam agindo de acordo com a norma, este não foi cuidadoso o suficiente para impedir brechas na legislação, conforme pode-se observar nos termos do art. 9º<sup>21</sup>, mediante o qual o legislador permite ao gestor orçamentário flexibilizar a execução do orçamento.

Outro ponto de fragilidade na legislação orçamentária, está relacionado às formas de emendas parlamentares. Entretanto, antes de apresentarmos a lacuna deixada pelo legislador, segue um breve esclarecimento acerca das emendas individuais e de bancada.

A emenda individual é proposta por senadores e deputados individualmente e como já foi abordado no capítulo I desse artigo, tem sido utilizada como objeto de barganha. Não obstante, essa emenda possui limitação com relação ao valor previsto para o orçamento daquele ano. Já a emenda de bancada, é realizada de forma coletiva pelas bancadas estaduais. Ao contrário das emendas individuais, as emendas de bancada não possuem limitação de valor.

A limitação imposta às emendas individuais com relação ao valor, à primeira vista, faz crer que seria uma ótima solução no combate a corrupção e troca de favores entre os parlamentares. Ocorre que, na realidade, essa limitação não é suficiente para impedir os parlamentares de praticar tais negociatas, posto que, tal reprimenda torna o processo de negociação menos transparente, ou seja, mais difícil de rastrear.

Ao analisar o boletim de emendas parlamentares elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD), especificamente com relação ao tópico que versa sobre as emendas individuais com impedimentos, foi possível conhecer as causas mais recorrentes para que as emendas sejam impedidas de

---

<sup>21</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. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

prosseguir, quais sejam: não apresentação do plano de trabalho no prazo, não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo, incompatibilidade do objeto indicado com a finalidade da ação orçamentária, entre outros.<sup>22</sup>

Tal constatação só corrobora com o posicionamento contrário à manutenção desta forma de emenda, posto que, denota a ideia de que os parlamentares estão tão ansiosos por sua aprovação, que não observam a detalhes básicos.

Nas emendas de bancada, o objetivo principal dos parlamentares é a reestruturação do seu Estado, ou seja, estão focados única e exclusivamente na solução de deficiências em setores como a saúde, educação, habitação, enfim, setores que são notícias de jornal todos os anos.

Essa determinação na defesa de seu Estado, faz com que os parlamentares se olvidem das suas disputas partidárias, que em nada acrescentam a nossa evolução com Estado. Afinal, de acordo com a Carta Magna, o Brasil adotou o sistema parlamentarista, devendo seus parlamentares adotarem conduta compatível com suas atribuições e não se digladiarem como senhores feudais em defesa de seus partidos.

Com relação as disputas partidárias, impende salientar o quão intrigante é a postura de fidelidade partidária assumida por nossos parlamentares, em algumas ocasiões, sobretudo quando o assunto está relacionado a emenda orçamentária, vez que em nada se coadunam à conceituação de fidelidade partidária, conforme se observa das palavras de Aras: “lealdade a um partido; observância do programa partidário e das decisões tomadas em suas instâncias deliberativas (convenção, diretórios, executivas, etc.) pelos filiados em geral e, sobretudo, por seus membros com assento no Parlamento ou na Chefia do Executivo<sup>23</sup>”.

Analisando o cenário atual do país e as lacunas apresentadas no processo orçamentário, o mais viável seria impedir a oferta de emendas individuais e revisar o processo de apresentação das emendas de bancada, de forma a conferir maior responsabilidade às bancadas dos partidos e comprometimento com os interesses sociais.

Essa reformulação, permitiria uma melhor fiscalização dos órgãos de controle, além de forçar o Legislativo a elaborar emendas com base na priorização dos interesses da coletividade, tais como obras, reestruturação do modelo de saúde dos Estados, educação, bem

---

<sup>22</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/33259>>. Acesso em 30 jan.2018.

<sup>23</sup>ARAS apud NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. *A judicialização da política no Brasil: os casos das comissões parlamentares de inquérito e da fidelidade partidária*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016, p. 68.

como, induziria o Executivo a analisar de forma mais criteriosa as propostas de emenda ao orçamento, tornando o processo mais rígido e equitativo.

## CONCLUSÃO

Face ao exposto, observa-se na época do Regime Militar, houve uma expressiva mudança no posicionamento do Governo em relação as tratativas relacionadas à matéria orçamentária, sobretudo pela ampliação de poderes do Executivo e da União, conferindo-lhes maior autonomia na gestão orçamentária, o que resultou na falta de transparência dos atos praticados e na falta de controle dos gastos públicos. O Governo tornou o sistema orçamentário mais rígido, impedindo o legislativo, de propor emendas ao orçamento. Quanto ao Judiciário, este ficou limitado às suas funções básicas.

Na Constituição Orçamentária de 1988, a sistema orçamentário passou a ser composto de três legislações específicas, quais sejam: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Na ocasião, o legislador constituinte, visando maior segurança jurídica, delimitou os poderes do Executivo, no tocante às decisões orçamentárias. Todavia, o texto de 88, acabou por privilegiar o Legislativo, ao conferir um poder quase ilimitado aos parlamentares, para propositura de emendas ao orçamento, o que gerou diversos escândalos, como as Máfias do Orçamento e dos Sanguessugas, ambas objeto de Comissão Parlamentar de Inquérito.

Nota-se, novamente, que no âmbito orçamentário a atuação do Poder Judiciário não foi objeto de análise do legislador, vez que o entendimento inicial era de que as leis orçamentárias não seriam objeto de controle jurisdicional, por serem dotadas de um objetivo específico.

Alguns anos mais tarde, após inúmeras divergências doutrinárias acerca da possibilidade ou não de exercer controle de constitucionalidade das normas orçamentárias, o Supremo Tribunal Federal, alterou seu posicionamento frente à essa questão, passando a defender a submissão ao controle concentrado de constitucionalidade, a qualquer lei ou ato normativo, que se opusesse ao texto constitucional, independente do caráter de seu objeto, seja ele geral ou específico.

Não obstante as inovações inseridas na legislação orçamentária, sobretudo, no que tange à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); a

implementação do orçamento impositivo, no qual o gestor é obrigado a destinar parte do orçamento para à saúde; as emendas orçamentárias ainda são utilizadas como objeto de barganha entre os parlamentares, que em momento algum estão preocupados com o interesse da coletividade.

Entretanto, em virtude da falta de compromisso do governo com o cumprimento das metas orçamentárias, da instabilidade financeira que assola o Estado, e do clamor da sociedade pela garantia de direitos fundamentais como acesso à educação, saúde e políticas públicas, que o Poder Judiciário foi instado a atuar de forma mais incisa, extrapolando sua competência, resultando assim, nos fenômenos Ativismo Judicial e Judicialização da Política.

Diante do atual cenário, conclui-se que o país está vivenciando o auge da Judicialização da Política, o qual permanecerá ativo, enquanto não houver a implantação de um sistema financeiro eficaz, transparente e que sejam imputadas responsabilidades aos gestores da máquina fiscal, de modo que seus atos sejam voltados para o interesse da coletividade e ofereça maior segurança jurídica aos seus governados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84896>>. Acesso em: 10 dez.2017

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Disponível em: <[https://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/Ambulancias/CPMI\\_RelatorioFinal\\_VolumeII.pdf](https://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/Ambulancias/CPMI_RelatorioFinal_VolumeII.pdf)>. Acesso em: 10 dez.2017

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4.048-MC*. Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 14.05.2008, *DJe* de 22.08.2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em: 17 jan.2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/33259>>. Acesso em: 30 jan.2018.

FRANÇA. Consulado da França. *Constituição Francesa*. Disponível em: <[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/portugais/constitution\\_portugais.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf)>. Acesso em: 10 dez.2017

BARROSO, Luis Roberto. *Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/eadcnj/mod/resource/view.php?id=47743>>. Acesso em: 28 fev.2018

\_\_\_\_\_. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 2ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2004

BITTENCOURT, C. A. Lúcio. *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 43-46

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. *A judicialização da política no Brasil: os casos das comissões parlamentares de inquérito e da fidelidade partidária*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016, p.68

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7ª. ed. rev., atual. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

\_\_\_\_\_. *Ato administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 1980; 4ª ed. 2001; 5. ed. 2007, p.44

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 52-54

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. 3ª ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008