



Natália Pires de Vasconcelos

**O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O ORÇAMENTO
Uma Análise do Controle Concentrado de Leis
Orçamentárias**

**Monografia apresentada à Escola de
Formação da SOCIEDADE BRASILEIRA DE
DIREITO PÚBLICO ("SBDP"), sob
orientação do Professor
Luis Felipe Valerim Pinheiro.**

**SÃO PAULO
2010**

Resumo: O STF, até a ADI 4048/2008, possuía uma postura paradigmática quanto à possibilidade de controle de constitucionalidade de normas orçamentárias. Entendia que sua natureza de Lei Formal, de efeitos concretos e não generalizados, impedia que fosse objeto de controle pela via concentrada. A ADI 4048/2008, contudo, no julgamento de sua medida liminar, parecia ter inaugurado um novo posicionamento da Corte sobre o tema, indicando que o STF poderia querer participar mais efetivamente de um diálogo institucional caro aos Poderes Legislativo e Executivo. Nesta Monografia pretende-se analisar todas as decisões do STF em sede de Controle Concentrado de Constitucionalidade sobre Leis Orçamentárias, Federais ou Estaduais, de modo a investigar se o seu antigo posicionamento restou, de fato, uniforme, e se a ADI 4048/2008 efetivamente determinou um novo precedente e uma maior intervenção da Corte no ciclo orçamentário. Na primeira parte do trabalho, todas as 39 decisões encontradas são detalhadamente analisadas. Com isto, pretende-se construir a base analítica necessária à segunda parte deste trabalho, onde uma visão panorâmica do posicionamento institucional da Corte fundamentará as conclusões finais. O objetivo deste trabalho é revelar até que ponto o STF interfere no processo orçamentário formal, de elaboração das Leis Orçamentárias, conferindo ou retirando-lhes a constitucionalidade. Se existe esta interferência, este trabalho buscará analisar de que forma é feita, de modo a determinar se o estudo do Orçamento Público deve ou não se atentar a uma relação institucional mais clara entre Executivo, Legislativo e o STF.

Acórdãos citados: ADI 203; ADI 411; ADI 612; ADI 810; ADI 848; ADI 883; ADI 1287; ADI 1496; ADI 1716; ADI 1911; ADI 1640; ADI 885; ADI 2100; ADI 2057; ADI 2108; ADI 2484; ADI 2535; ADI 2925; ADI 2637; ADPF 45; ADPF 64; ADI 3487; ADI 3436; ADI 2593; ADI 3562; ADI 3709; ADI 3712; ADI 3652; ADPF 73; ADI 4048; ADI 4049; ADI 3949; ADI 4258; ADI 2562; ADPF 63; ADPF 37; ADI 4005; ADI 4041; ADI 4050.

Palavra-chave: STF; Controle Concentrado; Constitucionalidade; Orçamento; Lei Orçamentária

*"Pessimista no conhecimento,
otimista na esperança e na ação"*

Antonio Gramsci

AGRADECIMENTOS

Este trabalho se formou com a confluência de muitos esforços e conselhos todos provenientes de diferentes e importantes pessoas, às quais pretendo agradecer nestas breves linhas.

Em primeiro lugar gostaria de agradecer ao Prof. Luis Felipe Valerim Pinheiro, pela constante, esclarecedora e atenta orientação e pela paciência que despendeu a este trabalho em toda a sua extensão.

A Victor Marcel Pinheiro, que traçou importantes observações a este trabalho, muitas das quais compõem esta versão final.

Aos Coordenadores da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, Paula Gorzoni, Henrique Motta Pinto e Fillipi Marques, pela oportunidade de fazer parte do grupo, pela disponibilidade, conselhos e pelo carinho com que nos conduziram neste ano de muito trabalho.

A todos os alunos e ex-alunos da EF-SBDP, também pelos conselhos, mas, principalmente pela companhia e amizade que me ofereceram durante este árduo, porém instigante ano de estudos e descobertas.

A minha mãe, que me permitiu sempre mudar e descobrir-me. A minha irmã Fabiana, pelos conselhos editoriais, pela revisão e pela paciência em aturar-me madrugadas acordada. Ao meu irmão Eduardo, pelas caronas e suprimentos necessários a este ano de sedentarismo.

E, por último e mais importante, a João Otávio, por quem "Pulsa-lhe aquele afeto verdadeiro".

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	5
1.1. OBJETO DE ESTUDO E JUSTIFICATIVAS.....	5
1.2. TRAÇANDO PREMISSAS E EXPLICANDO CONCEITOS	10
2. METODOLOGIA	20
2.1. ESCOLHA DOS ACÓRDÃOS	20
2.2. PONTOS DE ANÁLISE.....	21
2.3. HIPÓTESE.....	22
3. ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS E DECISÕES MONOCRÁTICAS.....	24
3.1. PRIMEIRA PARTE: ANÁLISE DE ACÓRDÃOS	24
3.2. SEGUNDA PARTE: ANÁLISE DAS DECISÕES MONOCRÁTICAS.....	126
4. SALDO DOS ACÓRDÃOS E DECISÕES MONOCRÁTICAS– PRINCIPAIS TESES E PROBLEMAS ENCONTRADOS.....	147
4.1. Problemas de Mérito: Natureza da Norma Orçamentária	149
4.2. Problemas de Mérito: A Autonomia dos Poderes.....	155
4.3. Problemas Formais: O Tempo	156
4.4. Problemas Formais: Os Mecanismos Processuais Adequados – ADI ou ADPF?.....	160
5. NOVO POSICIONAMENTO - ADI 4048	162
6. STF e Política Orçamentária: PARTICIPAÇÃO DO STF NO DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE LEGISLATIVO E EXECUTIVO NA ELABORAÇÃO E CONSECUÇÃO DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS	167
7. CONCLUSÃO – CONFORMANDO HIPÓTESE COM RESULTADOS.	172
8. BIBLIOGRAFIA	176
9. ANEXO.....	178

1. INTRODUÇÃO

1.1. OBJETO DE ESTUDO E JUSTIFICATIVAS

A primeira pergunta justa a este estudo¹ refere-se ao seu próprio título. O que se quer dizer quando se pretende estudar a Relação entre o STF e o Orçamento? Para responder esta questão, resta necessário entender que as Leis Orçamentárias são normas que condicionam o planejamento estatal como um todo. Determinam despesas e receitas necessárias ao funcionamento do Estado e a promoção de direitos, os quais envolvem as mais variadas formas de política pública.

Estas políticas condicionam recursos escassos, determinam escolhas trágicas entre rumos politicamente eleitos a distanciar ou aproximar a sociedade da consecução de diferentes e freqüentemente conflituosos objetivos constitucionais. Da extinção da pobreza e da redução das desigualdades regionais, por exemplo, à proteção da propriedade e da segurança do Estado e de seus cidadãos, muitas são as atribuições do Estado Moderno de Bem-Estar, e muitos são os gastos² que devem ser planejados e condicionados a recursos que, direta ou indiretamente, são obtidos da própria população.

Nesse sentido, o orçamento é peça chave ao Estado. Nele restam concretizadas, em números, as escolhas políticas que pretendem à consecução da vontade popular, ao atendimento às diversas necessidades sociais, com a finalidade de promover os objetivos de uma Constituição vasta e minuciosa.

¹ Foram incorporadas a esta versão final da monografia as sugestões apresentadas pelos arguidores Luis Felipe Valerim Pinheiro e Victor Marcel Pinheiro, durante a banca examinadora, de 09/12/2010, na Sociedade Brasileira de Direito Público.

² Os direitos custam, independentemente de seu caráter eminentemente privado ou social. Como bem destacam SUSTEIN e HOLMES: "Uma abordagem mais adequada aos direitos tem uma simples e desarmante premissa: as liberdades privadas têm custos públicos. Isto é verdade não apenas em relação aos direitos à Seguridade Social, ao Medicare e ao Food-Stamps Program, mas também em relação aos direitos à propriedade privada, à liberdade de expressão, à proteção contra abuso policial, à liberdade contratual, ao livre exercício da religião e, na verdade, a toda a panóplia de direitos característicos da tradição americana". (SUSTEIN, Carr R., HOLMES, Stephen, *The Cost of Rights, Why Liberty depends on Taxes*. New York: W.W. Norton & Company Inc., 1999, p. 220. *Em Tradução livre*)

Por praticamente todo o ano, grande parte dos trabalhos legislativos e executivos se voltam à elaboração e execução do orçamento. Desde a fiscalização fiscal promovida pela Receita Federal, a garantir a entrada de recursos tributários, aos trabalhos administrativos do Ministério do Planejamento e legislativos das Comissões do Orçamento, ou até mesmo ao pagamento efetivo das despesas previstas, toda a movimentação de recursos do Estado está condicionada a um trabalho constante de planejamento e execução orçamentária.

Como será mais bem explicado adiante, todo esse planejamento possui uma lógica específica, em grande parte trazida pela própria Constituição Federal, que despende atenção particular à organização orçamentária nacional. Ao longo da sua Seção II do Capítulo II, a Carta Constitucional³ expõe minuciosamente o que entende pertinente e indispensável ao regime orçamentário, traçando competências e limites ao exercício das iniciativas de planejamento e fixação das despesas públicas nacionais.

Deste sistema orçamentário, em linhas gerais, extrai-se um diálogo procedimental e substantivo entre o Legislativo e Executivo⁴ que culmina, em um primeiro momento, em três leis diferentes, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, e, ao longo do exercício orçamentário, nas leis que criam ou aprovam créditos adicionais.

³ Além da Constituição, leis federais, como a Lei Complementar n.º 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei 4.320/1964, estabelecem preceitos a serem seguidos para a elaboração e execução orçamentária, vinculando os Poderes Executivo e Legislativo a uma série de limitações em sua competência financeira. Como bem aponta LIMONGI (2008), a definição de gastos públicos se defronta com uma enorme rigidez decorrente da própria legislação constitucional e infraconstitucional, bem como da política macroeconômica adotada pelo Estado. A parcela que de fato resta anualmente livre a distribuição pelos dois Poderes é de fato bastante limitada. Segundo o autor, "A análise da distribuição de recursos orçamentários entre os diferentes grupos de despesas mostra que a escolhas do Executivo e do Legislativo são fortemente limitadas pelas restrições impostas pela política macroeconômica e pela proteção constitucional e legal de importantes componentes do gasto público. Grande parte do gasto está fora da alçada de decisão seja do Executivo, seja do Legislativo. (...) Os recursos para investimento são, na prática, os únicos disponíveis para a livre utilização dos dois poderes." (LIMONGI, Luis Fernando, FIGUEREDO, Argelina Cheibub, *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 39-40).

⁴ O diálogo orçamentário entre os dois Poderes culmina na própria elaboração orçamentária, que para FIGUEREDO e LIMONGI começa com a própria elaboração da Agenda do Executivo, também realizada pelos partidos políticos, que recebem pastas no próprio Executivo e passam a influenciar a definição de agenda que este poder submete ao Legislativo. (LIMONGI, Luis Fernando, FIGUEREDO, Argelina Cheibub, *op. cit*, p. 23).

Todas estas normas, conforme LUIS FELIPE VALERIM PINHEIRO, destacam-se como instrumentos jurídicos de grande importância, a prever e aplicar políticas públicas, “definindo e quantificando inúmeras ações administrativas, metas e prioridades a serem realizadas durante a respectiva vigência, além de constituírem significativo parâmetro de controle da gestão pública em relação ao planejamento traçado e às prioridades definidas”⁵.

Mas apesar da importância do orçamento resta a dúvida inicial acerca da própria relação entre este instituto, tão baseado nas relações institucionais entre Legislativo e Executivo, e o Judiciário, mais particularmente o STF. Ora, é exatamente esta uma das perguntas que motiva o trabalho, que pretende ver-se problematizada ao longo das próximas páginas.

Tendo o art. 102 da Constituição atribuído ao STF a função precípua de guarda da Constituição e sendo o regime orçamentário, antes de tudo, traçado e estruturado pela própria Carta Magna, torna-se pertinente observar a possibilidade das leis orçamentárias, fruto da concretização dos ditames constitucionais que as prevêm, sujeitarem-se ao controle de constitucionalidade realizado pela Corte.

Além da organização orçamentária nacional consistir em genuína preocupação constitucional, também importa à concretização dos interesses sociais, políticos e econômicos, individuais e difusos. E, exatamente por meio da elaboração e previsão orçamentária, mais do que uma mera relação de receitas e despesas, escolhem-se as prioridades e as necessidades públicas a serem supridas ou suprimidas. Nesse sentido, estudar a submissão de tais leis orçamentárias ao controle constitucional realizado pelo STF significa traçar um estudo sobre a construção e consecução das próprias funções estatais.

Não somente, a atuação do STF sobre as Leis Orçamentárias permite entender o papel do Judiciário em um diálogo institucional que se dá,

⁵ Cf. PINHEIRO, Luis Felipe Valerim. *Orçamento Impositivo, Fundamentos e Limites Jurídicos*. Dissertação de Mestrado, USP, jan. de 2007, p. 8.

classicamente, entre dois outros Poderes, o Legislativo e o Executivo. Por meio do teor das decisões que analisam a constitucionalidade concentrada das Leis Orçamentárias é possível inferir se o STF mantém ou altera consideravelmente a clássica divisão de forças e iniciativas estatais sobre a elaboração de políticas públicas.

Questiona-se, aqui, como a Suprema Corte se depara com questões orçamentárias, como ela as decide, que elementos condicionam suas escolhas e quais escolhas de fato ela realiza. Pretende-se determinar se o STF participa de alguma forma de um diálogo institucional tão marcadamente político. E este questionamento se pauta em uma realidade eminente, a Judicialização da Política e o STF como fórum de proeminência neste fenômeno.

O fenômeno brasileiro de expansão do poder judicial e, especialmente do STF, ocorre como parte de um processo de expansão global do Poder Judiciário⁶, que se resolveu denominar “judicialização da política”. Consiste em movimento contemporâneo basicamente marcado por um processo de transferência parcial da capacidade de criar regras jurídicas dos órgãos políticos, Executivo e Legislativo, às cortes de justiça, acompanhada pela absorção por estes órgãos dos métodos de decisão que são próprios ao Judiciário⁷.

No Brasil, esse fenômeno assume contornos típicos a nossa experiência institucional, tendo no Supremo Tribunal Federal seu fórum de maior proeminência. Esta Corte, ao assumir a função de promover os objetivos constitucionais pela efetivação de direitos ou pelo controle final de leis e atos administrativos, passa a assumir papel central e político,

⁶ Como assinala OSCAR VILHENA VIEIRA, “A expansão da autoridade do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais em geral não é, no entanto, um fenômeno estritamente brasileiro. Há, hoje, uma vasta literatura que busca compreender este fenômeno de avanço do direito em detrimento da política e conseqüente ampliação da esfera de autoridade dos tribunais em detrimento dos parlamentos” (VIEIRA, Oscar Vilhena, “Supremocracia”. In *Revista Direito GV* nº 8, jul. à dez. 2008, p. 442).

⁷ Cf. VERISSIMO, Marcos Paulo, *A Judicialização do Conflitos de Justiça Distributiva no Brasil: O Processo Judicial no Pós-1988*. Tese de doutoramento. São Paulo: USP, 2006, p. 22 à 28. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-10042007-153328/>>.

consubstanciando o que OSCAR VILHENA VIEIRA⁸ chega a chamar de *Supremocracia*.

Este trabalho, portanto, procura promover uma pesquisa empírica acerca do relacionado entre o STF e o Orçamento, e o faz por entender a Corte e o Judiciário inseridos em um contexto de intensa judicialização da política. Sendo o orçamento uma das facetas da política, talvez das mais concretas, impõe-se identificar o comportamento do STF, um dos atores políticos detentores de importante poder de veto, diante destas normas, que, no seu âmago, concretizam as escolhas idealizadas pela Constituição.

Como se posicionou o Min. Carlos Ayres Britto, no julgamento da ADI 4048/2008, paradigmática a este trabalho, o orçamento é a norma mais importante depois da Constituição, por que “a que mais influencia o destino da coletividade”. Nesse sentido, cabe saber como o STF se comporta diante dela, e, principalmente, qual o papel da Corte em um diálogo institucional proeminentemente político, idealizado à legitimidade representativa dos parlamentares e do chefe do Executivo.

Para promover este trabalho, algumas premissas restam necessárias. Em primeiro lugar, cabe apontar que a pesquisa empírica voltar-se-á as ações que pretendem provocar a Corte por meio do seu controle concentrado de constitucionalidade, entendendo ser este o fórum de maior proeminência política e, principalmente, o mecanismo mais adequado ao questionamento de normas orçamentárias.

Como será explicado mais adiante, o tempo tem grande relevância a estas normas, cuja vigência, normalmente,⁹ se extingue tão logo se encerra o exercício financeiro. Nesse sentido, entende-se que a manifestação da Corte sobre a constitucionalidade das Leis Orçamentárias deve ser mais

⁸ “O Supremo, que a partir de 1988, já havia passado a acumular as funções de tribunal constitucional, órgão de cúpula do poder judiciário e foro especializado, no contexto de uma Constituição normativamente ambiciosa, teve o seu papel político ainda mais reforçado pelas emendas de n.º 3/93, e n.º 45/05, bem como pelas leis n.º 9.868/99 e n.º 9.882/99, tornando-se uma instituição singular em termos comparativos, seja com sua própria história, seja com a história de cortes existentes em outras democracias, mesmo as mais proeminentes. *Supremocracia* é como denomino, de maneira certamente impressionista, esta singularidade do arranjo institucional brasileiro. *Supremocracia* tem aqui um duplo sentido”. (VIEIRA, Oscar Vilhena, *op. cit.* p. 444).

⁹ Como será visto adiante, nem sempre esta é uma verdade, conforme elucida o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

eficientemente realizada pelas vias diretas de acesso, que permitem uma análise mais rápida que aquela promovida pelo controle recursal difuso.

Não somente, além de voltar-se somente as vias diretas de controle, este estudo escolhe não enfrentar o mérito, propriamente, de cada acórdão ou decisão monocrática escolhida, apesar de pretender uma análise qualitativa das manifestações da Corte. Para além do que restava julgado e, principalmente, da correção ou não dos Ministros em seus resultados, este trabalho promove uma análise de mérito que se pode dizer superficial ou mesmo direcionada.

De fato, aqui não serão suportados os ônus de desvendar as premissas doutrinárias por trás dos debates financeiros em cada acórdão, apesar de restar necessário explicar brevemente os institutos que serão repetidas vezes encontrados em meio aos Acórdãos. Explicar institutos e promover uma análise qualitativa direcionada não significa se debruçar sobre a questão alvo da lide. Este estudo não quer aconselhar os Ministros sobre o que deveriam ou não ter decidido em cada caso, mas se sustenta sobre outro objetivo final, avaliar os parâmetros gerais do relacionamento entre o STF e as Leis Orçamentárias.

Nesse sentido, antes propriamente de discutir a metodologia deste estudo empírico, apesar de já terem sido postas nesta introdução algumas de suas premissas, resta necessário identificar brevemente os institutos de direito financeiro que explicam o que será discutido nos acórdãos.

É o que se passa a fazer a seguir.

1.2. TRAÇANDO PREMISSAS E EXPLICANDO CONCEITOS

De modo algum pode se esperar precisão e relevância em um estudo que não determine o âmbito sob o qual pretende desenvolver-se. Esta preocupação impõe o dever de desvendar propriamente as premissas doutrinárias e constitucionais que estão por trás dos diversos institutos que serão citados ao longo deste estudo, em cada um dos acórdãos analisados.

Como se pretende uma análise parcialmente qualitativa de cada uma das decisões escolhidas, se deve partir do pressuposto sólido de que todos os que a acompanham também compartilham de um mesmo mínimo conhecimento sobre o âmbito de análise. Ademais, desvendar as premissas permite que o leitor saiba de que pontos parte a pesquisa e que considerações anteriores devem ser tomadas como incontestáveis para que se desenvolva a análise. Esclarecer premissas é forma não só de tornar acessível o estudo àqueles que não partem de um mesmo conhecimento prévio sobre o tema, como também de trazer ao leitor a possibilidade de assumir ou questionar os pontos de partida e, portanto, dar continuidade ao estudo ou desenvolver críticas efetivas a ele.

Para tanto, entendeu-se pertinente esclarecer, em linhas breves, o que este estudo entende como (i.) funções do orçamento, (ii.) as três leis orçamentárias constitucionais, (iii.) o procedimento de elaboração e aprovação do orçamento, bem como um dos institutos mais recorrentes que permitem a sua efetiva execução, os (iv.) créditos adicionais.

(i.) As funções do Orçamento:

A primeira premissa da qual este estudo parte relaciona-se às diversas visões quanto à função do orçamento. Assumindo a posição de RICARDO LOBO TORRES¹⁰, o Orçamento tem três funções precípua: a política, a econômica e a reguladora.

Do ponto de vista político, o orçamento do Estado de Direito constitui uma forma de controle da Administração pelo Legislativo, e, com a necessidade de planejamento, uma forma de co-participação do Congresso na elaboração do orçamento, uma vez que este traça metas por meio da lei de diretrizes orçamentárias e determina decisivas opções quanto ao montante de gastos públicos e o tamanho do Estado.

Do ponto de vista econômico, o orçamento pode ser enxergado sob três perspectivas, que predominaram em momentos diferentes do

¹⁰ Cf. TORRES, Ricardo Lobo, *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, vol. V, 3ª ed.. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 65 e ss.

capitalismo (basicamente as fases do capitalismo liberal, de bem estar e neoliberal): o orçamento clássico, o orçamento anticíclico e o orçamento equilibrado. Fala-se na visão econômica clássica quando se entende como “ponto cardeal do orçamento o ‘equilíbrio financeiro’”, ou seja, a busca pela neutralidade do confronto entre receitas e despesas¹¹.

O orçamento anticíclico, por sua vez, vem contrariar a visão do equilíbrio clássico, entendendo como possível o endividamento e o emprego de recursos públicos para combater as crises cíclicas do capitalismo. Adota-se aqui a visão introduzida por John Maynard Keynes e ratificada no Brasil por ALIOMAR BALEIRO de que o “equilíbrio orçamentário é desejável em certos casos. Pode ser impossível e inelutável em outros. E será nocivo em circunstâncias especiais”¹².

Por fim, o orçamento tido como equilibrado consiste em um parcial retorno ao orçamento clássico, uma vez que o equilíbrio das contas públicas volta a vigorar como premissa, adotando-se, para tanto, a redução do Estado e das despesas estatais e o não aumento dos impostos. Veja-se que nesse caso, valoriza-se o controle da dívida pública, mas a redução ou estabilização dos impostos, o que, necessariamente vincula o Estado a uma contenção necessária de gastos, a uma redução do seu tamanho e de suas atribuições diretas e uma maior responsabilidade em relação às receitas e despesas públicas.

Nesse panorama insere-se o Brasil, atualmente, adotando as reformas propostas pela OCDE no início da década de 1980, como o orçamento equilibrado e controle de gastos públicos, além de receber a influência da vertente neozelandeza da lei de responsabilidade fiscal¹³.

¹¹ Esta visão, segundo o autor, predomina nos anos 1930, quando os juristas tomavam como pacífica a necessidade de equilíbrio das contas públicas e preferiam o debate sobre a natureza jurídica da lei orçamentária, se material ou formal, do que resulta, de fato expressão do relacionamento entre Administração e Legislativo (cf. TORRES, Ricardo Lobo, *op. cit.* p. 70).

¹² Cf. BALEIRO, Aliomar, *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 527. Importante acrescentar que como reação a visão de orçamento clássico, o orçamento anticíclico é parte das soluções Keynesianas à crise econômica da década de 1930 e foi duramente criticado, a partir da década de 1970, com o exarcebamento do intervencionismo estatal econômico e a incontrolável crise do endividamento estatal.

¹³ Cf. TORRES, Ricardo Lobo, *op. cit.* p. 75. Necessário destacar que dois eram os principais modelos de controle de gastos propostos na Conferência Anual sobre o Orçamento (*Senior*

A função reguladora do orçamento, por sua vez, persiste mesmo em face da crise do Estado de Bem-Estar Social, e transfere-se da economia também para outras áreas, como o meio ambiente, as relações de consumo, o controle da concorrência, a entrega de prestações à saúde, assistência social e educação, a política habitacional, etc¹⁴. Nesse sentido, a função reguladora do orçamento sinaliza um controle da atividade do Executivo em face das despesas e receitas fixadas. A Lei Orçamentária Anual dá objetividade numérica a atividade administrativa e sinaliza a gestão responsável do patrimônio público pela Administração¹⁵.

(ii.) **Leis Orçamentárias:**

Postos os diferentes prismas de análise da função do orçamento, os quais devem ser considerados como pano de fundo a análise dos acórdãos selecionados a este estudo, cabe pontualmente determinar o que este estudo entende como Leis Orçamentárias sujeitas a análise, para que se possa, a seguir, determinar brevemente o seu procedimento de elaboração e aprovação.

O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual são as três formas de planejamento orçamentário determinado pela Constituição Federal¹⁶.

Budget Officials) da OCDE em 1980, o modelo norte-americano de cortes de despesas (targets) e o modelo neozelandês de responsabilidade fiscal. Este último foi a influência definitiva à nossa LC 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (“LRF”). Também não se pode deixar de pontuar o clássico embate entre a visão de orçamento equilibrado e a efetivação de direitos sociais diante da redução do Estado e de seus gastos.

¹⁴ Cf. TORRES, Ricardo Lobo, *op. cit.* p. 76.

¹⁵ Importa anotar que Ricardo Lobo Torres não entende o orçamento como termo vinculativo à atuação estatal. Entende que a lei orçamentária “apenas prevê receitas e autoriza despesas, competindo à autoridade administrativa, com larga dose de discricionariedade, efetivar os gastos e implementar a atividade-fim”. (Cf. TORRES, Ricardo Lobo, *op. cit.* p. 76).

¹⁶ Confirma art. 165 da Constituição. Como aponta JOSÉ MAURICIO CONTI, as três leis adotam critérios de classificação orçamentária para vincular as despesas aos resultados, atendendo a diretrizes fixadas pela técnica do orçamento programa. Ademais, tendo adotado o Brasil a forma federativa de organização do Estado, com três esferas: federal, estadual e municipal, todas elas deverão não só sujeitar-se às normas orçamentárias constitucionais e nacionais, como a Lei Complementar 101/2000, bem como estão obrigadas a editar as três leis de natureza orçamentária, PPA, LDO e LOA para organização e planejamento de suas contas internas. (Cf. CONTI, José Mauricio, *Autonomia Financeira do Poder Judiciário*, São Paulo, USP, 2005, p.71 a 74).

O Plano Plurianual estabelece programas e metas governamentais de longo prazo. Consiste, portanto em planejamento conjunto para promover o desenvolvimento econômico, o equilíbrio entre as diversas regiões do País e a estabilidade econômica¹⁷. É lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, e tem por finalidade estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas aos programas de duração continuada¹⁸.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, tem a finalidade de prever metas e prioridades a Administração Pública, como as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre alterações na legislação tributária vigente e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento¹⁹.

Por fim, a Lei Orçamentária Anual tem a finalidade precípua de discriminar a receita e a despesa, de forma a tornar evidente a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo. Na esfera federal, compreende o (i.) orçamento fiscal, no que se refere aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, incluindo as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (ii.) o orçamento de investimento das empresas em que a União direta ou indiretamente detém a maioria do capital social, com direito a votos; (iii.) e o orçamento da seguridade social²⁰.

(iii.) A Elaboração e Aprovação do Orçamento:

A iniciativa à elaboração dos projetos de lei do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual é de iniciativa privativa do Presidente da República (cf. art. 165, caput da Constituição Federal). Não somente, deverão estes projetos tramitar pelas duas Casas Legislativas

¹⁷ Cf. TORRES, Ricardo Lobo, *op. cit.* p. 79.

¹⁸ Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p.72.

¹⁹ Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p.72. Ver também art. 165, I, §1º da Constituição Federal.

²⁰ Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p.73. Ver também art. 2º da Lei 4320/1964 e art. 5º, incisos I e II da LC 101/2000.

(Senado e Câmara dos Deputados), na forma que elas estabelecerem no regimento interno comum.

O processo de elaboração das leis orçamentárias divide-se em duas fases. A primeira é denominada fase administrativa, e compreende as etapas de elaboração e formalização de propostas até a formulação final do projeto de lei a ser encaminhado ao Poder Legislativo. Com este, inicia-se a segunda fase, também chamada de fase legislativa, que se dá com a tramitação do projeto de lei enviado pelo Executivo dentro do Poder Legislativo, até a aprovação final e a promulgação da lei²¹.

Observa-se que o ciclo orçamentário, período em que se processam as atividades peculiares ao processo orçamentário (como a preparação, a votação e a execução), se dá em dois sentidos – “de baixo para cima” e “de cima para baixo”²². Ou seja, no primeiro caso, das unidades orçamentárias, que gerenciam diretamente os programas e as despesas respectivas, para os órgãos setoriais, e desses para o órgão central, que consolida as propostas apresentadas e elabora o projeto final de lei orçamentária. No segundo caso, da definição de macrodiretrizes, para a elaboração de parâmetros, metas e riscos fiscais, bem como os objetivos das políticas governamentais nas áreas da moeda, crédito e câmbio, de acordo com o disposto na LDO²³.

Analisando brevemente o processo federal de elaboração das leis orçamentárias, por ser este o mais completo em relação aos processos estadual e municipal, observa-se que na fase administrativa envolvem-se na elaboração orçamentária o órgão central (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Orçamento Federal), o qual coordena e consolida a elaboração da proposta orçamentária; os órgãos setoriais, cuja responsabilidade envolve levantar despesas necessárias em suas áreas; e as unidades orçamentárias, que avaliam os programas e respectivos custos sob sua gestão²⁴.

²¹ Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p.88.

²² Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p.89.

²³ Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p.90.

²⁴ Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p.91.

Na fase legislativa deverá ser aprovada, ou não, a proposta orçamentária elaborada pelo Executivo na fase administrativa. Neste momento, o papel do Legislativo é de extrema importância, pois ele não só pode aprovar o projeto de lei, mas realizar alterações à proposta apresentada e fixar metas e prioridades na LDO. Não somente, também cabe ao Poder Legislativo a fiscalização financeira e orçamentária da Administração Pública²⁵. Importante anotar que a aprovação da LOA pelo Poder Legislativo se inicia quando a Mensagem do Presidente da República é entregue ao Presidente do Senado, que convoca, em seguida, sessão conjunta para sua leitura. Nesse passo, encaminha-se o projeto de lei à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)²⁶, que examinará e emitirá parecer sobre o projeto e os programas previstos, além de realizar emendas.

O Poder de Emendas do Legislativo é de fato constrangido por normas da própria Constituição²⁷. FERNANDO LIMONGI e ANGELINA CHEYUB, referindo-se ao orçamento federal, entendem que o poder de emenda legislativo é de fato bastante reduzido, em termos práticos, a encontrar respaldo, tão somente, sobre despesas com investimentos²⁸.

A análise do projeto se dá dentro da CMO por meio de comissões temáticas, nas quais são realizadas audiências públicas e é elaborado um relatório setorial. Durante a fase em que o Projeto tramita dentro da CMO, antes de iniciada a votação do Projeto no Plenário, o Presidente da República pode enviar Mensagens Aditivas, que pretendam alterar o projeto de lei²⁹, até que o Relator-geral da Comissão emita um parecer preliminar. A partir desse momento somente emendas dos parlamentares poderão

²⁵ Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p.96.

²⁶ A CMO é composta por membros de ambas as Casas do Congresso Nacional, e divide-se em comissões temáticas, comandadas por Relatores-setoriais. Para RICARDO LOBO TORRES, o realce conferido pela Constituição de 1988 à Comissão Mista foi um dos seus grandes equívocos, uma vez que esmaeceu o próprio papel do Plenário do Congresso Nacional quanto às decisões orçamentárias fundamentais. Anota o autor: "A Comissão Mista do Congresso Nacional, com super poderes, foi a causa direta dos escândalos apurados em 1993, com a dilapidação dos recursos públicos promovida principalmente pelos deputados e senadores que a compunham". (Cf. TORRES, Ricardo Lobo, *op. cit.* p. 438).

²⁷ Confirma art. 166 da Constituição Federal.

²⁸ Cf. LIMONGI, Luis Fernando, FIGUEREDO, Argelina Cheibub, *op. cit.*, p. 39 e 40.

²⁹ Cf. OLIVEIRA, Regis, *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2006, p. 340.

alterar o conteúdo do projeto, dentro dos limites e termos do art. 166, §3º da Constituição Federal³⁰.

Encaminhado o parecer final da Comissão Mista ao Congresso Nacional, inicia-se a votação, seguida da sistematização das decisões e do Autógrafo. O documento final é encaminhado ao Presidente da República para sanção ou veto (total ou parcial). Neste último caso, cabe ao Congresso a palavra final sobre a decisão presidencial, recebendo o veto ou não. Se receber o veto, o projeto é promulgado sem a parte vetada. Se não recebê-lo, aprova-se o projeto original³¹.

O Plano Plurianual é elaborado pelo Poder Executivo no primeiro ano de mandato do Presidente da República, que tem a incumbência de remeter o projeto de lei ao Poder Legislativo até do dia 31 de agosto, ou seja, quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, determinando nele as normas básicas de planejamento financeiro para o seu governo. Cabe ao Poder Legislativo analisar o plano e devolvê-lo para sanção até o encerramento da sessão legislativa³². O Plano vige por quatro anos, ou seja, até o final do primeiro ano de mandato do sucessor ao governo que o elaborou.

A elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias se dá anualmente, e seu projeto também é encaminhado pelo Presidente da República ao Poder Legislativo, mas até o dia 15 de abril, ou seja, até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro. Deve ser devolvido por este Poder para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa³³.

A Lei Orçamentária Anual também é elaborada anualmente e seu projeto de lei deve ser encaminhado pelo chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto, ou seja, quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro. De igual modo, deve ser devolvido deste Poder para sanção presidencial até o encerramento da

³⁰ Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p.98. Ver também art. 166, §3º da Constituição Federal; e Resolução do Congresso Nacional nº 1/2001.

³¹ Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p.99.

³² Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p.88. Ver também art. 82 e 165, I da Constituição Federal; art. 35, §2º, I da ADCT; e art. 34 da Lei 4320/64.

³³ Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p.89. Ver também art. 165, II da Constituição Federal e art. 35, §2º, II da ADCT.

sessão legislativa³⁴. Sua elaboração deve cumprir o quanto estabelecido na LDO e ser compatível com o PPA.

(iv.) Créditos Adicionais

Entende-se como processo de execução orçamentária o cumprimento, com a maior fidelidade possível, pelo Executivo, do orçamento aprovado, realizando ajustes que se façam necessários ao longo do exercício, de acordo com o princípio da flexibilidade³⁵. Nesse sentido, busca-se cumprir o orçamento em seu aspecto essencial, para o que se faz necessário realizar modificações nas previsões e programações durante o curso de sua execução, de modo a compatibilizar o que se previu com as imprescindíveis alterações ao longo do exercício financeiro.

Para tais ajustes restam dispostos pelo ordenamento alguns mecanismos que permitem a adaptação da Lei Orçamentária, como a abertura de créditos adicionais, a transposição, remanejamento ou transferência de recursos.

Os créditos adicionais consistem em autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária³⁶ e podem ser (a.) suplementares, quando destinados ao reforço da dotação orçamentária, uma vez que os valores consignados mostraram-se insuficientes; (b.) especiais, quando destinados a despesas para as quais não existia dotação específica; ou (c.) extraordinários, quando destinados ao custeio de despesas urgentes e imprevistas, como guerra, comoção intestina e calamidade pública³⁷.

³⁴ Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p.89. Ver também art. 165, §5º da Constituição Federal e art. 35, §2º, II da ADCT.

³⁵ Cf. LUIS FELIPE VALERIM PINHEIRO: "o PPA, a LDO e a LOA são atos legislativos de planejamento da ação administrativa do Estado. O conteúdo precípua destes diplomas consiste em determinar metas, objetivos e medidas a serem realizadas no futuro a partir do diagnóstico dos meios e recursos presentes. Como atos eminentemente prospectivos, a superveniência de condições que impeçam ou dificultem as decisões projetadas é comum, devido ora a alterações dos fatos no momento de sua execução ora a reavaliações acerca do que é prioritário" (PINHEIRO, Luis Felipe Valerim, *op. cit.*, p. 120-121).

³⁶ Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p. 109.

³⁷ Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p. 110 e 111. Ver arts. 40, 41, 43, 64, 65 da Lei 4320/1964 e art. 167 da Constituição Federal.

Os dois primeiros tipos devem necessariamente ser abertos por meio de lei, e dependem da existência de recursos disponíveis para tanto. Já o terceiro tem como mecanismo de aprovação a Medida Provisória, respeitando as limitações a este instrumento, conformadas pelos arts. 62 e 167, §3º da Constituição Federal³⁸.

Por fim, para a abertura de Créditos Adicionais, resta necessário dispor sobre os recursos financeiros que os suportarão, isto é, as fontes que possibilitam a edição de créditos suplementares, especiais e extraordinários, uma vez que “novas situações fáticas, que se contraponham ao programado, exigem recursos financeiros para lastrear as ações administrativas decorrentes”³⁹. Como expõe LUIS FELIPE VALERIM PINHEIRO⁴⁰, assim determina o art. 43, *caput*, da Lei Federal nº 4.320/64, referindo-se a outro requisito para abertura dos créditos adicionais, além da justificação e da prévia autorização legislativa (créditos suplementares e especiais). Indica o autor que a Lei Federal nº 4.320/64 enumera, em seu art. 43, §1º, como fontes de recursos⁴¹ à edição de créditos adicionais o *superavit financeiro*, o *excesso de arrecadação*, o *produto de operações de crédito autorizadas* e a *anulação parcial ou total de despesas*, bem como a *reserva de contingência*⁴², não comprometidos com a contratação das ações administrativas, tampouco com a realização de despesas decorrentes de outros créditos adicionais e nem vinculados a finalidades específicas em virtude de fundos especiais⁴³ ou de transferências voluntárias⁴⁴.

Postas as premissas e conceitos necessários a uma maior compreensão da discussão que permeará os acórdãos analisados, passa-se, a seguir, à exposição da metodologia de pesquisa empregada.

³⁸ Como indica JOSÉ MAURICIO CONTI: “A Constituição, ao exigir autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar ou especial (art. 167, V), bem como ao proibir a concessão ou utilização de créditos ilimitados (art. 167, VII), deixou clara a intenção se submeter tais atos à autorização prévia do Poder Legislativo” (Cf. CONTI, José Mauricio, *op. cit.*, p. 113).

³⁹ Cf. PINHEIRO, Luis Felipe Valerim, *op. cit.*, p.129.

⁴⁰ Cf. PINHEIRO, Luis Felipe Valerim, *op. cit.*, p.128-129.

⁴¹ Para aprofundamento, ver PINHEIRO, Luis Felipe Valerim, *op. cit.*, p. 129-133.

⁴² Confirma art. 91 do Decreto-Lei nº 200/67 e art. 5º, III, da LRF.

⁴³ Confirma arts. 71 a 74 da Lei Federal nº 4.320/64.

⁴⁴ Confirma art. 25 da LRF.

2. METODOLOGIA

2.1. ESCOLHA DOS ACÓRDÃOS

Este trabalho, por sua natureza empírica, tem no seu âmago a análise de decisões encontradas junto ao acervo jurisprudencial do STF, disponibilizado por seu sítio eletrônico, na seção de pesquisa de jurisprudência⁴⁵.

Pretende-se abranger todos os acórdãos e decisões monocráticas em sede de controle concentrado de constitucionalidade que tivessem como discussão a constitucionalidade de alguma das normas orçamentárias que instituem o planejamento ou a execução do orçamento ao longo do exercício financeiro.

Para tanto, resta necessário apontar que as normas orçamentárias aqui consideradas reportam-se tanto aquelas que instituem o planejamento centralizado das esferas federativas, previstas explicitamente na Constituição – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual – como aquelas, também previstas pela Constituição, mas que não se vinculam ao planejamento centralizado do exercício financeiro, sendo leis e medidas provisórias que aprovam créditos adicionais, estes considerados: os créditos suplementares, especiais e extraordinários.

Neste sentido, para definir o rol de ações que seriam analisadas nesta pesquisa, foram aplicadas, em julho e agosto do presente ano, na seção de jurisprudência do endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal, em pesquisa junto a todas as fontes jurisprudenciais disponíveis, as expressões conjuntas **“orcament%”** e **“constitucional\$”**. Esta pesquisa, por meio de tais termos abrangentes, apresentou como resultados 339 acórdãos, 3 súmulas, 1539 decisões monocráticas, 647 documentos da presidência, 10 questões de ordem, 11 repercussões gerais e 89 informativos. Dentre todos estes, foram selecionadas somente as ações que versavam sobre o controle concentrado de constitucionalidade de algumas das leis orçamentárias já apresentadas. Para tanto, foi utilizada para seleção a leitura das ementas e,

⁴⁵ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>.

quanto esta não restou conclusiva, a leitura dos Relatórios dos Ministros Relatores de cada caso.

Como resultado final desta análise pormenorizada, todas as decisões e acórdãos encontrados, consistindo, ao todo 39 decisões, foram selecionados a análise, compondo, portanto, o rol definitivo de ações que arguem, em controle concentrado, algumas das normas orçamentárias já referidas. Destas decisões, 22 são acórdãos, proferidos pelo Pleno da Corte, e 17 são decisões monocráticas proferidas pelos Relatores de cada caso.

2.2. PONTOS DE ANÁLISE

Com um rol definido de acórdãos, buscou-se a promoção de uma análise qualitativa de cada uma das decisões. No entanto, diferencia-se aqui a profundidade da análise implementada em relação aos acórdãos e às decisões monocráticas.

Na primeira parte do capítulo 3 pretende-se expor um a um os acórdãos proferidos pelo Pleno quando do julgamento de ações que questionaram a constitucionalidade de alguma das leis orçamentárias. Para tanto, não só os próprios acórdãos serão analisados, como, quando necessário ao entendimento da decisão, as próprias petições iniciais e, quando existirem, as eventuais decisões monocráticas proferidas pelo Relator após o julgamento pelo Pleno, extinguindo a ação por perda de objeto, por exemplo.

Na análise dos acórdãos, serão observados criticamente não só os argumentos da parte autora, como os votos dos Ministros e a decisão final do Pleno. Para tanto, sobre cada acórdão buscar-se-á determinar: O que está sendo discutido na ação; os Argumentos da Requerente; o teor dos votos no Acórdão do Supremo Tribunal Federal; e o que foi decidido finalmente pela Corte. Ademais, foram eleitos a uma análise crítica mais detida a importância das partes envolvidas, da fundamentação despendida pelo proponente da ação, da *Ratio Decidendi* e da fundamentação dos Ministros.

Na segunda parte do capítulo 3, restarão analisadas as decisões monocráticas encontradas pela pesquisa. Para esta parte, entendeu-se necessário, voltar-se, principalmente, às próprias decisões dos Ministros Relatores, buscando, em cada uma delas, determinar o que está sendo discutido e a argumentação despedida pelo Ministro em sua decisão.

A reunião do que for analisado e exposto em cada uma das decisões, acórdãos ou monocráticas, possibilitará conclusões acerca do papel e do grau de interferência do STF na elaboração e execução orçamentária. Nesse sentido, os capítulos 4 à 7 servirão a agrupar as informações obtidas com a pesquisa empírica, permitindo estabelecer o que ao STF se mostra relevante dentro do debate orçamentário, como a Corte lida com estas questões em sede de controle concentrado, quem a aciona mais freqüentemente, com que fins, e qual o resultado obtido com a ação.

2.3. HIPÓTESE

Este trabalho, parte da hipótese que a Corte adotara até o ano de 2008 uma postura bastante conservadora das relações Executivo e Legislativo no que tange a questões orçamentárias. Nesse sentido, no controle concentrado de constitucionalidade encontravam-se barreiras formais e de mérito impostas pelo STF à arguição de normas orçamentárias. Uma delas consistia na tese da lei orçamentária como uma lei formal, de efeitos concretos e individuais, cuja natureza, portanto, servia a afastar o controle concentrado.

No entanto, com a ADI 4048/2008, este panorama haveria mudado. A partir desta ADI a Corte teria se dado a prerrogativa de levar ao controle concentrado toda e qualquer norma, de efeitos diretos ou indiretos, individualizados ou gerais. Esta ação serviria, portanto, de precedente a uma nova forma da Corte de encarar o controle de constitucionalidade de normas orçamentárias e, por conseqüência, a sua própria postura diante de um debate eminentemente político. Nesse sentido, esse trabalho parte da hipótese que o STF se atribuiu, a partir de 2008, a prerrogativa de controlar

normas orçamentárias, e esta decisão proferida na ADI 4048/2008, se mostra como a construção de um novo precedente.

Como hipótese, não é de todo inconteste. De fato, a depender dos resultados da pesquisa empírica, poderá ou não ser confirmada a ADI 4048/2008 como um novo precedente e ao STF uma postura mais ativa diante do orçamento.

Além desta hipótese principal, este trabalho se permite questionar como se construiu a jurisprudência da Corte ao longo dos anos e quais os pontos de inconsistência nessa jurisprudência que contextualizaram a ADI 4048/2008, bem como as ações que a seguiram.

Ademais, para qualificar o STF como um ator institucionalmente considerado no debate orçamentário, importa também a este trabalho quem são os demandantes que acionam a Corte e como questionam a constitucionalidade de Leis Orçamentárias, partindo-se da hipótese que o STF, para interferir, deve significar aos demais atores políticos uma alternativa ao diálogo institucional comum, entre Legislativo e Executivo, de aprovação e execução das normas orçamentárias.

Finalmente, este trabalho parte da hipótese de que o tempo em muito influi nas decisões da Corte quando do controle de normas orçamentárias. Nesse sentido, as manifestações da Corte na decisão de medidas cautelares, na maior parte dos casos, devem se mostrar mais importante ao mérito da ADI do que nas decisões finais, uma vez que provocam a Corte a alguma manifestação em pouco tempo, a considerar o curto espaço de vigência destas normas.

3. ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS E DECISÕES MONOCRÁTICAS

“Que me conste, ainda ninguém relatou o seu próprio delírio; faç-o eu, e a ciência mo agradecerá. Se o leitor não é dado à contemplação destes fenômenos mentais, pode saltar o capítulo; vá direto à narração. Mas, por menos curioso que seja, sempre lhe digo que é interessante saber o que se passou na minha cabeça durante uns vinte a trinta minutos”.

(Machado de Assis, *Memórias Póstumas de Brás Cubas*)

Como identificado na Metodologia de Pesquisa, este Capítulo se divide em duas partes. A primeira apresenta uma análise detida de cada Acórdão proferido pela Corte e encontrado pela Pesquisa. Ocorre, contudo, que não só acórdãos foram encontrados, como também Decisões Monocráticas, cuja análise compõe a segunda parte deste capítulo, menos pormenorizada, voltando-se, principalmente, aos argumentos do Ministro que prejudicou a ação.

A escolha de expor detidamente o caminho de análise de cada acórdão e decisão monocrática é escolha que, ao primar pela honestidade científica, fatalmente opta por impor um longo e árduo trajeto ao leitor desavisado. Portanto, antes mesmo de prosseguir, cabe reportar-se a fala acima do escritor e alertar a certo cansaço analítico que pode vir a incorrer aquele que pretenda se dedicar a cada uma das decisões individualizadas neste capítulo. Se não for dado a “contemplação destes fenômenos mentais”, aconselha-se que salte o capítulo, e retome a leitura na página 147, a partir da qual pretende-se tratar de maneira panorâmica os resultados obtidos com esta análise. No entanto, fazendo minhas as palavras do autor, pode ser interessante saber o que se passou ao longo da pesquisa, ainda que, para tanto, o leitor deste texto tenha que gastar mais do que vinte ou trinta minutos.

3.1. PRIMEIRA PARTE: ANÁLISE DE ACÓRDÃOS

3.1.1. ADI 230/1990

I. O que está sendo discutido?

A União dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de liminar, em 23 de fevereiro de 1990, contra a Emenda à Lei Orçamentária Anual n.º 7.999 de 31 de janeiro de 1990, aprovada pelo Congresso Nacional e não vetada dentro do prazo legal pelo Presidente da República. Nesta Emenda, foi aprovada pelo Congresso Nacional dedução do valor de NCZ\$ 55.507.000,00 da proposta orçamentária inicial, a ser destinado à amortização da dívida externa brasileira junto ao Consórcio de Bancos Estrangeiro LLOYD Bank Internacional, contraída pela Infra-Estrutura Fazendária (INFAZ) e assumida pela União Federal.

Alega a autora que tais recursos foram deduzidos do FUNDARF, Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, instituído pelo Decreto-Lei n.º 1.437, de 17 de dezembro de 1975 e pela Lei n.º 7.711, de 22 de dezembro de 1988, sob administração da Secretaria da Receita Federal, destinado a fornecer recursos ao reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal e atender aos demais encargos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos Tributos Federais.

II. Argumentos da Requerente

O proponente da ação se utiliza de inúmeros argumentos ao longo de sua inicial e Agravo Regimental. Em primeiro lugar, introduz um argumento político que seria a suposta causa da omissão, alegada imprópria e proposital, do Presidente da República em não vetar a Emenda apresentada pelo Poder Legislativo. Sugere que o Presidente Sarney haveria feito o mesmo com mais outras 4000 emendas, como forma de manter algum apoio e estabilidade política no final de seu governo.

Apresenta a Emenda realizada pelo Congresso Nacional como contrária ao interesse público e comprometedora das atividades

administrativas realizadas pela Secretaria da Receita Federal, uma vez que impediria o custeio de parte das suas funções fiscalizatórias.

Somente passa a demonstrar a suposta inconstitucionalidade da Emenda na página 10 da inicial, quando argumenta que a Lei Orçamentária haveria sido emendada de forma a contrariar os arts. 165, §8º e 166, §3º da Constituição.

Sustenta que a Emenda haveria ferido os arts. 165, §8º e 166, §3º da Constituição, além de revogado os dispositivos das Leis n.ºs 7.111/88 e 7.959/89 que, respectivamente, determinaram à administração pública a dotação de recursos suficientes às finalidades fiscalizatórias do FUNDARF; e que a amortização de encargos financeiros externos se desse pelos recursos disponíveis na conta “Encargos Gerais da União”.

Como tese principal a demonstrar as referidas inconstitucionalidades, defende o autor na inicial, que a Lei Orçamentária teria status de ato administrativo, dispondo formal e concretamente sobre as dotações orçamentárias gerais, não lhe cabendo dispor sobre matéria já tratada por lei. Nesse sentido, estaria fora de sua competência a possibilidade de alterar leis materialmente gerais e abstratas, o que, para a autora, ocorreu com a emenda feita pelo Senado, que alteraria o quanto disposto pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pelas Leis n.ºs 7.111/88 e 7.959/89.

A tese proeminente do autor, negando a natureza jurídica de lei material e abstrata a LOA acaba sendo, contudo, por ele mesmo invertida. O Ministro Relator Celso de Mello nega seguimento monocraticamente a ADI ajuizada, por razões que analisaremos mais adiante. O autor, em seguida, recorre da decisão em sede de Agravo Regimental, que passa a ser apreciada pelo Pleno do STF.

Nesse Agravo, o autor contraria a própria fundamentação de sua inicial, tentando, em vão, convencer a Corte e o Relator de que a Lei Orçamentária teria sim caráter geral e abstrato dignos do controle concentrado, entendendo que a Corte deveria reconhecer a via processual eleita e a inconstitucionalidade alegada, sob pena “pecar por demasiado formalismo”.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

Nesta ADI apenas tem-se o posicionamento do Ministro Relator, Celso de Mello, que proferiu decisão monocrática, publicada em 12 de março de 1990, negando seguimento a ADI nos termos do art. 21, §1º do RISTF. A Requerente, contudo, interpôs Agravo Regimental, como já apontado, o que levou a ação a apreciação do Pleno. O Acórdão proferido pela Corte, contudo, acompanhou o voto do Ministro Relator à unanimidade.

Em sua decisão monocrática, o Ministro segue posicionamento anterior da Corte sobre a possibilidade de controle concentrado de Leis Formais⁴⁶, para decidir que “os atos estatais de efeitos concretos, porque despojados de qualquer coeficiente de normatividade ou de generalidade abstrata - não são passíveis de fiscalização, em tese, quanto à sua legitimidade constitucional”. No caso em apreço, se revelariam ausentes a **normatividade, abstração, generalidade e impessoalidade** necessárias ao controle concentrado. O conteúdo do ato normativo submetido a controle concentrado de constitucionalidade, segundo o Relator, seria pressuposto essencial à instauração adequada da ação direta, que tem, unicamente, a finalidade dessa abstrata fiscalização de constitucionalidade. Ou seja, visa-se no controle concentrado, segundo o Ministro, “a tutela da ordem constitucional sem vinculações quaisquer a situação (sic.) jurídicas de caráter individual ou concreto”.

No relatório da decisão que proferiu sobre o Agravo de Instrumento interposto pela autora, o Min. Celso de Mello cita toda a decisão monocrática que proferiu, para reiterar seu posicionamento, prejudicando o feito. Entende que a autora não só não fora bem-sucedida ao confrontar e contra-argumentar os pontos trazidos pela decisão monocrática, como a norma, ora questionada, trataria de “mera transferência de recursos de uma rubrica para outra, dentro da Proposta Orçamentária do Governo Federal”, o que exclui a apreciação de sua constitucionalidade pela via concentrada. Não afasta, contudo, possibilidade de verificação de sua

⁴⁶ RTJ 108/505, Rel. Min. DÉCIO MIRANDA e RTJ 119/65, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA.

legitimidade pelo Poder Judiciário, sempre cabível pela via do controle incidental.

IV. Análise do Acórdão:

Dois aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) as partes envolvidas; (ii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Os proponentes da ação são segmento do próprio Executivo, a União dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional, particularmente, membros técnicos do setor que de fato controla parte das informações necessárias a determinar a construção orçamentária da União, como o montante de recursos disponível, a previsão e a arrecadação efetiva de receitas orçamentárias anuais. Neste sentido, o segmento que ajuíza a ADI participara da elaboração orçamentária, como parte do corpo técnico do próprio Poder Executivo.

Este segmento se volta contra emenda do Congresso Nacional, que alterara dotação orçamentária, desvinculando parte dos recursos do FUNDARF à amortização da dívida externa. Também se volta contra decisão do próprio Executivo, materializada pela passividade do Presidente da República, que perdera o prazo para exercer o poder de veto sobre a emenda legislativa.

Veja-se que a Constituição confere ao Congresso Nacional, como órgão do Poder Legislativo, a legitimidade de emendar a proposta orçamentária advinda do Executivo, e este órgão assim o faz no caso em apreço. Para emendar, como anteriormente já disposto, o Congresso Nacional deve obedecer aos termos do art. 166 da Constituição, e aprovar emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente quando sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, devendo indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, e excluídas as que incidam dotações para pessoal e seus encargos, o serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados,

Municípios e Distrito Federal. Ao Presidente da República se submete esta emenda para sua eventual aprovação ou veto, integral ou parcial, nos termos do art. 66 da Constituição.

Não vem ao caso saber se de fato a dotação em pauta poderia ou não ser modificada pelo Poder Legislativo, tampouco questionar o acerto da passividade presidencial ao perder o prazo para veto. Mas importa anotar que o segmento proponente da ação se volta contra o interesse convergente do Congresso Nacional e do Presidente da República. Ademais, discute modificação orçamentária advinda desta emenda que o interessa particularmente, por reduzir o montante de recursos a sua própria atividade.

Nesse sentido, um interesse minoritário do próprio Executivo, que participara tecnicamente da elaboração orçamentária, convida o Supremo Tribunal Federal a fazer parte deste diálogo institucional que se dá, classicamente entre o Poder Executivo e Legislativo. Sob a indicação de inconstitucionalidade da emenda realizada, ao Supremo Tribunal Federal é disposta lide institucional típica do diálogo orçamentário, e a este é disposto o poder de participar dessa interação, seja por decidir positivamente ou negativamente, ou sequer não decidir, como faz no caso.

(ii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação do Ministro Relator e do Pleno:

O Ministro Relator nega a apreciação do mérito da ADI, por decisão monocrática, sob o argumento de que a Emenda a Lei Orçamentária 7.999/90 teria teor de norma de efeitos concretos e individuais, cuja constitucionalidade não poderia restar apreciada pela via concentrada. No acórdão que julga o Agravo Regimental, o Relator realça seu posicionamento, ainda por entender não ser afastável o controle difuso de constitucionalidade no caso em apreço. Nesse sentido, esta “mera transferência de recursos” não teria o condão de acionar a Suprema Corte em análise concentrada.

Traça-se aqui uma “tese”, um específico entendimento da Corte quanto à apreciação concentrada das Leis Orçamentárias, que no caso é a

Ratio Decidendi do Acórdão. Neste caso, **a Emenda à Lei Orçamentária foi entendida como norma apenas em sentido formal, não dotada da abstração e generalidade necessárias ao controle concentrado.** Esta tese será repetida por outros acórdãos como um precedente, ou afastada por novos entendimentos ou outras condições materiais, o que demandará certo ônus argumentativo da Corte. É o que se pretende observar nos próximos acórdãos.

V. Conclusão

No caso, o Congresso preferiu ao pagamento da dívida externa em detrimento do financiamento da atividade fiscal do Estado. E esta prioridade eleita foi recepcionada pelo próprio Presidente, que se absteve de vetar a emenda. Diante desta escolha, realizada pelos representantes legitimamente eleitos, Presidente e parlamentares, e partindo da premissa que não ouve vício formal ou de vontade na aprovação da emenda, questiona-se se existe pertinência na União Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional em argüir sua constitucionalidade, principalmente se valendo de argumentos conjunturais e consequencialistas, que colocam a violação constitucional em segundo plano. Ademais, teria o próprio STF legitimidade ou instrumentos aptos para avaliar esta dotação orçamentária, caso quisesse?

Não foi preciso responder a estas difíceis perguntas. Há de se reconhecer que a decisão em julgar prejudicada a referida ação sem citar quaisquer dos argumentos trazidos pela autora, valendo-se da tese da Lei Orçamentária Formal, demonstra que o STF não entendeu pertinente interferir nesta relação institucional e política entre Executivo e Legislativo.

3.1.2. ADI 441/1990

I. O que está sendo discutido?

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia, contra Lei Estadual n.º 254/1990, editada pela Assembléia Legislativa do Estado, sem sanção governamental,

a qual revogou dispositivos da Lei Orçamentária Anual nº 259/1989, relativos à autorização para que o Poder Executivo abra créditos suplementares à criação de projetos e/ou atividades e a elementos de despesas e reprogramação de créditos.

II. Argumentos da Requerente

O Governador do Estado de Rondônia não despende longas páginas para promover sua argumentação contrária à atividade legislativa da Assembléia Estadual. Ao contrário, volta-se principalmente aos aspectos formais da alegada inconstitucionalidade, valendo-se, em relação ao mérito da decisão legislativa de anular artigos da Lei Orçamentária, de argumentos consequentialistas exagerados, como aludindo a supostos “irreparáveis danos” e a um possível risco de uma total paralisação da máquina administrativa.

Alega a Requerente, em linhas gerais, que o dispositivo impugnado haveria incorrido em inconstitucionalidade formal, uma vez que a lei editada, dispondo sobre matéria orçamentária, feriria o quanto denuncia o art. 165 da Constituição, que determina a iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo à edição de leis orçamentárias. Ademais, também haveria incorrido em vício material de constitucionalidade, por se contrapor ao art. 166, §3º da Constituição, que determina não poder a Lei Orçamentária, após sua aprovação, sofrer mutilações, “e sim, tão só adições que torne necessária a sua fiel execução e que sejam compatíveis com a lei de diretrizes, mediante proposta do Poder Executivos”.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

A medida cautelar pleiteada é concedida em Sessão Plenária do STF, na qual todos os Ministros acompanham o voto do Ministro Relator Octávio Gallotti. O voto do Ministro é pouco esclarecedor quanto ao mérito, voltando-se apenas aos requisitos para a concessão da medida cautelar, reconhecendo a relevância da fundamentação de inconstitucionalidade da requerente e o risco de repercussões financeiras e administrativas ao Estado.

Importa assinalar que o mérito da ação não é julgado a tempo. Somente em fevereiro de 2002, por decisão monocrática, o Ministro Sidney Sanches, Presidente do STF à época, acolhendo parecer do Procurador-Geral da República, julga prejudicada a ação pela perda de objeto, uma vez que a lei questionada “não mais vigorava no mundo jurídico”, assumindo que sua vigência se limitara exclusivamente ao exercício financeiro de 1990.

IV. Análise do Acórdão:

Três aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Neste caso, tem-se o STF novamente chamado a fazer parte de debate claramente político. A parte requerente é o Governador do Estado de Rondônia, que se volta a Suprema Corte pretendendo a suspensão do curso de lei aprovada pela Assembléia Legislativa sem sanção governamental. Tem-se neste caso um claro embate entre Executivo e Legislativo Estaduais, que se coloca diante da Corte pela via do controle concentrado de constitucionalidade.

(ii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação do Ministro Relator e do Pleno:

Neste caso, diferentemente da ADI 230/1990, o STF se posiciona a favor do Executivo e de fato suspende a Lei aprovada, deferindo a medida liminar. Não confere qualquer argumentação razoável para tanto, apenas acolhendo as razões do Requerente. O Ministro Relator não entra em detalhes quanto à questão orçamentária por trás da lide, tão somente recebendo as razões da autora para declarar a relevância e urgência que justificariam a concessão de liminar.

Por isso, a *Ratio Decidendi*, neste caso, não se manifesta claramente. O Relator acolheu as razões da autora sem detalhes ou a devida motivação, o que não justifica a unanimidade da Corte em apoiar seu voto.

Quando julga prejudicada a ação, em 2002, o Presidente da Corte manifesta, em decisão monocrática, entendimento da Corte relacionado com a natureza e o tempo de vigência das leis orçamentárias. De fato, as decisões liminares, quando as ações têm por objeto leis orçamentárias, acabam subsistindo como decisões finais ao processo. O pouco tempo de vigência destas leis determina a necessidade de prestações rápidas. A liminar, no caso, acabou funcionando como uma solução definitiva, tendo sido a única palavra do Pleno, que praticamente esqueceu-se da ação por mais de 10 anos, para depois prejudicá-la por decisão monocrática.

VI. Conclusão

Neste caso duas são as conclusões importantes. A primeira decorre da própria concessão da liminar pleiteada, que ocorre nesta ação sem qualquer fundamentação clara da Corte, ou mesmo do Ministro Relator. Este sequer confrontou o quanto alegado pela requerente com os artigos da lei orçamentária que foram revogados. Acredita na fundamentação formal e catastrófica da autora, e suspende a lei promulgada, sob o argumento de que esta traria de fato “repercussões financeiras e administrativas” em sendo uma “modificação unilateral de algumas cláusulas da lei orçamentária”. Ora, estas “algumas cláusulas” sequer foram devidamente expostas ou seu teor argüido pelo STF. Diante disto, resta inclusive a dúvida se o próprio deferimento da medida liminar pleiteada não tenha, ele mesmo, trazido repercussões financeiras ou administrativas indesejadas.

Uma segunda conclusão que deve ser tirada desta ADI concerne ao tempo e sua relevância especial para as Leis Orçamentárias. A anualidade do planejamento orçamentário impõem, quase sempre, limites temporais anuais a tornar possível sua eventual discussão pela via judicial. No caso do controle concentrado, o pedido de liminar acaba funcionando como um julgamento efetivo da ação, uma última palavra sobre o conflito orçamentário que é submetido a apreciação da Corte, mesmo que essa última palavra seja pouco motivada e não entre de fato no debate orçamentário de fundo.

3.1.3. ADI 612/1993

I. O que está sendo discutido?

Nesta ADI, com pedido de medida liminar, proposta pela Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, discute-se a constitucionalidade do §1º do art. 34 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do mesmo Estado, nº 1.848/1991. Este dispositivo confere ao Poder Executivo a prerrogativa de aplicar o Projeto de Lei Orçamentária originalmente enviado a Assembléia Legislativa, quando esta não o aprovar até o final da Sessão Legislativa.

II. Argumentos da Requerente

A Requerente, em sua inicial, discute a constitucionalidade do referido dispositivo da LDO, por entender que este resgataria regra de caráter autoritário, constante da Constituição de 1969, a qual permitia que o Poder Executivo promulgasse o projeto de lei orçamentária quando o Poder Legislativo não o devolvesse para sanção até o prazo de 30 dias antes do encerramento do exercício financeiro.

Entende a Requerente que a Constituição de 1988 veio por bem banir esta prerrogativa do Governo, argüindo, para tanto, que em nenhum dos dispositivos constitucionais federais ou estaduais que tratam do trâmite legislativo da lei orçamentária, haveria disposição sobre o decurso de prazo para apreciação legislativa do projeto.

Argumenta, nesse sentido, que o referido dispositivo da LDO se mostraria contrário tanto a ordem constitucional federal quanto estadual, diminuindo prerrogativa constitucional do Parlamento do Estado e ferindo o processo legislativo regular da elaboração de leis. Entende que haveria sido inserida por este dispositivo verdadeira *capitis diminutio* para a Assembléia Legislativa, ao suprimir competência reservada ao Poder Legislativo do Estado “de prover a Lei de Meios, através de debate amplo e democrático”⁴⁷.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

⁴⁷ Petição Inicial da ADI 612/1991, p. 2.

Esta ADI foi analisada em dois momentos pelo Pleno. No primeiro discutiu-se a possibilidade de conferir os efeitos cautelares requeridos pela autora na inicial, de modo a suspender a eficácia do dispositivo da LDO questionado. Em um segundo momento, o caso volta ao Pleno por Questão de Ordem instaurada pelo Ministro Relator, à pedido do Governador do Rio de Janeiro, sob a alegação de perda de objeto da ação diante do suposto fim de sua eficácia temporal.

No julgamento da liminar pronunciaram-se os Ministros Celso de Mello, Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence, Octavio Gallotti, Néri da Silveira, Moreira Alves e Sidney Sanches.

Neste julgamento duas posições tomaram forma e polarizaram o debate, que levou ao indeferimento da liminar por um placar de 5 votos à 3. A posição vencedora foi a defendida pelos Ministros Sepúlveda Pertence e Moreira Alves, acompanhados pelos Ministros Octavio Gallotti, Sidney Sanches e Carlos Velloso. Os Ministros Celso de Mello e Néri da Silveira votaram pelo deferimento da medida liminar sustentando tese a favor da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Na questão de ordem, somente se pronunciaram o Min. Celso de Mello, como relator, e o Min. Paulo Brossard, cujos posicionamentos também serão analisados adiante.

(i.) Votos - Ministro Relator Celso de Mello e Néri da Silveira.

Ambos os ministros deferem o pedido de medida liminar da parte, mas não se restringem a apreciar os requisitos de *periculum in mora* e de relevância e plausibilidade jurídica da inconstitucionalidade alegada. Em sua decisão liminar discutem o mérito do pedido, e é exatamente esta sua posição em relação ao mérito que os permite deferir a medida liminar.

Entende o Ministro Celso de Mello que o dispositivo da LDO questionado feriria os preceitos constitucionais que regem o processo e a participação legislativa na elaboração de Leis Orçamentárias. Explica que a Constituição Federal haveria abandonado quaisquer das soluções adotadas pelas Constituições anteriores diante da delonga ou não aprovação do projeto orçamentário dentro do órgão legislativo, que permitiam a aplicação

da lei orçamentária anterior ou a imediata vigência do projeto de lei original enviado pelo Executivo. Teria sido escolha da Constituição de 1988 preservar o papel do Legislativo no processo orçamentário. Segundo o Ministro, o dispositivo questionado estaria suprimindo a necessária fase deliberativa do processo legislativo orçamentário por meio de mecanismo de aprovação tácita, ficta ou presumida, banido pela Constituição de 1988.

Para o Ministro Néri da Silveira, o art. 35 da ADCT estipula que o Poder Legislativo deve deliberar sobre o Projeto e devolvê-lo para sanção. Nesse sentido, “Devolver para sanção implica prévia deliberação: aprova ou rejeita o projeto como foi ou aprova substituto”. Para o Ministro, não há como aprovar o projeto de lei orçamentária por decurso de prazo para deliberação no Legislativo, pois “A Constituição quer que o Congresso não deixe de deliberar”.

(ii.) Votos - Ministros Sepúlveda Pertence e Moreira Alves.

Em breves votos, os Ministros indeferem o pedido de liminar por entender que um dos requisitos formais a concessão dessa medida cautelar, a existência de *periculum in mora*, não restaria demonstrada pela Requerente, o que já justifica o indeferimento do pedido. No entanto, não se restringem a este apontamento e brevemente voltam-se ao mérito do caso, demonstrando disposição em declarar constitucional o art. 34, §1º da LDO/RJ.

Para o Ministro Sepúlveda Pertence o dispositivo questionado não parece de todo desarrazoado, pois possibilita que o Executivo execute provisoriamente o projeto de lei enquanto o Legislativo segue discutindo-o, com a possibilidade de “aprovar o orçamento como melhor entender, fazer cessar a execução provisória do projeto”. Para o Ministro esta solução parece melhor que a preconizada pelo art. 35, §2º, inciso III da ADCT, o qual, segundo a sua interpretação, levaria a promulgação do projeto em caráter definitivo sem aprovação legislativa.

O Ministro Moreira Alves, por sua vez, entende a questão juridicamente relevante, mas afasta a existência de *periculum in mora*, principalmente, por que a ação fora proposta um mês antes do recesso

legislativo, entendendo que restaria tempo hábil a Assembléia Legislativa para “cumprir o seu dever constitucional” e, portanto, aprovar ou rejeitar a lei orçamentária.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

O Pleno, como já analisado anteriormente, ao julgar o pedido de medida liminar da Requerente vota pelo seu indeferimento, por 5 votos a 3. Mas em 1993, mais ou menos dois anos depois desse julgamento, sob provocação do Governador do Rio de Janeiro, o Ministro Relator requer, em questão de ordem, que o Pleno julgue prejudicada a ação em face de alegada perda de eficácia da norma impugnada, que versava sobre as diretrizes orçamentárias do ano de 1992.

O Ministro Relator, aqui, vale-se de tese já trazida por outros acórdãos precedentes à Corte⁴⁸, para entender que a LDO seria lei de caráter temporário, cuja vigência e eficácia se esgotara no exercício financeiro de 1992. Segundo Ministro, “firmou-se o entendimento no sentido da prejudicialidade da ação direta na hipótese de revogação superveniente do ato normativo impugnado, independentemente da existência de efeitos residuais concretos”. Nesse sentido, somente atos normativos “em regime de plena vigência” podem ser objeto de ação direta, segundo o que o Ministro decide pela prejudicialidade desta ADI.

O Ministro Paulo Brossard, único além do Relator a se manifestar nesta Questão de Ordem, apesar de acompanhá-lo quanto a prejudicialidade da ADI, realiza breve digressão sobre o sentido da discussão que se daria com a apreciação do mérito da ação direta proposta. Para o Ministro, “passamos do zero ao infinito, correndo o risco de, amanhã, andarmos do infinito ao zero”, uma vez que as Constituições anteriores se posicionaram acerca do tema, mas a Constituição de 1988 resta silente a respeito da possibilidade do Poder Legislativo não apreciar em tempo hábil o projeto de lei orçamentária. Nesse sentido, ressalta o Ministro ironicamente,

⁴⁸ ADI 709/PR, Min. Rel. Paulo Brossard, j. 07/10/1992 e ADI 534/DF, Min. Rel. Celso de Mello, j. 26/08/1992.

“Voltamos a antes de 1926. E o orçamento para 1993 foi aprovado no ultimo dia de abril. A lei anual terá a duração de oito meses”.

Como resultado, a ADI foi julgada prejudicada à unanimidade, seguindo o Pleno o voto do Ministro Relator Celso de Mello.

V. Análise do Acórdão:

Três aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Tem-se, mais uma vez, a repetir pelo ocorrido na ADI 203/90 acima analisada, uma tentativa de uma das partes do debate orçamentário – Executivo e Legislativo – em chamar o STF a decidir problemas típicos de seu diálogo institucional na elaboração de leis orçamentárias.

Desta vez, é o Poder Legislativo Estadual do Rio de Janeiro, representado pela Mesa Diretora da Assembléia Legislativa, que recorre a Suprema Corte contra o Governo Estadual. Questiona-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias em um claro desconforto institucional entre o Executivo e Legislativo acerca do tempo e vinculação da Assembléia Legislativa ao prazo estipulado pela Constituição (fim da sessão legislativa) para devolução do projeto orçamentário ao Poder Executivo para sanção.

A decisão da Corte, contudo, julga improcedente a liminar e prejudicada a ação, o que demonstra, que o STF se negou a entrar neste debate, ainda que três Ministros da Corte tenham questionado a constitucionalidade do dispositivo em seus votos iniciais.

Cabe apontar que, se na ADI 203/90 foi órgão do Executivo que recorreu ao STF para ver Emenda a LOA declarada inconstitucional, desta vez é órgão do Legislativo Estadual que pretende fazer do STF um segundo fórum de discussão política.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação:

A Assembléia fala em *capitis dimenutio*, ou seja, tentativa do Executivo de reduzir a competência Legislativa da Assembléia e valer-se do projeto de lei orçamentária para execução, quando o Poder Legislativo não se pronunciar em tempo hábil. Mas a Assembléia requer a inconstitucionalidade do art. 34, §1º da LDO/RJ não porque já sofreu esta consequência. Na verdade, como bem aponta o Ministro Moreira Alves ao negar o *periculum in mora*, faltaria um mês para o recesso legislativo, ou seja, o projeto orçamentário ainda teria um mês para ser apreciado pela Assembléia.

Vale dizer, o debate se dá na elaboração da LOA, ou seja, a Lei de Diretrizes Orçamentárias ora questionada já havia sido aprovada pela mesma Assembléia que algum tempo depois vem questioná-la. Veja-se que, se alega a Assembléia que haveria *capitis dimenutio* em relação a sua competência legislativa, ela mesma aprovara o dispositivo e agora discorda da sua aplicação (*venire contra factum proprio*). Desta feita vale questionar em que medida o STF poderia avaliar a constitucionalidade de lei que fora legitimamente aprovada pelo mesmo interessado que ora propõe a ação.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

Os Ministros fundamentalmente divergem acerca da aplicação do art. 35 da ADCT. Parte deles entende que este artigo imporia regime temporário que vincularia o Poder Legislativo a entregar o projeto de lei apreciado ao Executivo até o final da sessão legislativa, sob pena de vê-lo aplicado temporariamente, enquanto não deliberar completamente. Nesse sentido, essa posição dos Ministros, que acaba por ser dominante, privilegia a eficiência, agilidade e segurança do processo orçamentário em detrimento de sua legitimidade. O exercício financeiro não pode ser iniciado sem uma lei orçamentária que o regule. Que vigore o Projeto, e que a legitimidade seja alcançada depois.

Os Ministros que votaram a favor da liminar, por sua vez, preocupam-se mais com a legitimidade do regime orçamentário vigente que com sua pronta eficiência. Não importa se o exercício inicia-se sem lei

orçamentária que o aprove. Entendem que a Constituição preferiu a manifestação Legislativa, e a exigem.

Neste caso, contudo, a *ratio decidendi* é de difícil identificação. A ementa ressalta que o indeferimento da medida se deu em razão da ausência de *periculum in mora* e conveniência da medida cautelar. Mas nenhum desses dados foi de fato o coração dos debates.

VI. Conclusão

Neste acórdão, além das conclusões anteriores, pode-se avaliar, novamente, o quão importante resta o posicionamento liminar da Corte nos casos de ações diretas contra Leis Orçamentárias. A temporariedade destes normativos confere grande relevância aos votos e à decisão proferida pela Corte na apreciação cautelar da medida. Mais ainda, parece que esta é de fato a decisão de mérito. Os Ministros não têm qualquer pudor em avaliar o mérito da questão, ainda que em exame preliminar, o que, como se sabe, não os vincula quando do exame real do mérito, mas claramente demonstra a tendência de cada um dos julgadores sobre o tema.

3.1.5. ADI 883/1993

I. O que está sendo discutido?

Nesta ADI, ajuizada, com pedido de liminar, pelo Procurador Geral da República em 26/05/1993, discute-se a constitucionalidade das expressões "Proc. Justiça Região Norte – Campos, Proc. Justiça Região Serrana – Teresópolis, Proc. Justiça Região Médio Paraíba, Criação da Ouvidoria do Povo, Proc. Justiça Região Sul - Angra dos Reis", todas constantes do Quadro de Detalhamento das Despesas do Anexo da Lei Orçamentária Anual do Estado do Rio de Janeiro nº 2054/1993.

II. Argumentos da Requerente

Alega a Requerente na inicial, consubstanciando argumentos do parecer do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que as expressões constantes do Quadro de Despesas afrontariam os arts. 127, §§ 1º e 2º e 165, §8º da Constituição Federal. Explica que teriam origem em

emendas ao projeto de lei orçamentária, realizadas pela Assembleia Legislativa, as quais acolheram dentro da verba destinada ao orçamento do Ministério Público a implantação de Subprocuradorias e da Ouvidoria do Povo. Argumenta a Requerente que a aprovação legislativa de tais emendas, sem a consulta ou aprovação do próprio Ministério Público, ofenderia a independência funcional do órgão, mitigando seu direito de auto-organização, de autonomia funcional e de poder de iniciativa a sua própria elaboração orçamentária e estrutural.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

O Voto vencedor pertence ao Ministro Sepúlveda Pertence, que conduz a maioria dos outros Ministros a negar seguimento ao pedido de medida liminar. O Ministro Relator Carlos Velloso tem, portanto, seu voto vencido.

Esta ação, julgada pelo pleno em 24/06/1993, somente vai ser extinta em 2002, quando da decisão monocrática, proferida pelo Ministro Celso de Mello, que identifica perda superveniente de vigência da norma orçamentária questionada.

(i.) Votos - Ministro Relator Carlos Velloso

Em seu voto o Ministro Carlos Velloso decide pela presença dos requisitos de *perriculum in mora* e *fumus boni iuris*, necessários a concessão da medida liminar pleiteada. Brevemente argumenta que a Lei Orçamentária, emendada, haveria implantado órgãos que exigem “recursos de investimento” que não foram objeto das emendas. Ademais, tais órgãos, criados pelo Legislativo, ofenderiam a independência funcional do Ministério Público, em seu poder de organização. Não somente, recepciona o argumento consequencialista utilizado pelo Procurador, confirmando que seria impossível ao Ministério Público, caso estas despesas se mantivessem, fazer frente a outros dispêndios necessários e previstos a sua atividade.

(ii.) Voto – Ministro Sepúlveda Pertence

Em seu voto, o Ministro Sepúlveda Pertence assume a norma impugnada como “mera dotação orçamentária, que vale apenas como autorização de gasto”, a qual não criaria órgãos, mas apenas disponibilizaria recursos a esta iniciativa, se viesse a ocorrer. Nesse sentido, entende que a Lei Orçamentária não ofende a reserva de iniciativa do Ministério Público, indeferindo a liminar.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

O Pleno, por maioria de votos, decide por indeferir a liminar. O Relator, Ministro Carlos Velloso, resta vencido nesta ADI em função do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, acompanhando pela Corte.

Como anteriormente exposto, esta ação, sem liminar, segue sem conclusão até 29/10/2001, quando o Ministro Celso de Mello, em decisão monocrática, extingue-a por perda de vigência da norma orçamentária questionada.

V. Análise do Acórdão:

Três aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Neste caso tem-se o Ministério Público como requerente nesta ADI, voltando-se a Corte diante do que atesta ser uma interferência em sua independência institucional. Ajuíza ação contra os Poderes Legislativo e Executivo do Estado, pretendendo utilizar o STF como instância política à discussão e garantia de sua autonomia institucional.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação.

Sua fundamentação despence pouca e não contundentes páginas acerca da efetiva criação de órgãos por meio da Lei Orçamentária impugnada. De fato o Quadro de Despesas demonstra a aprovação de receitas, mas não resta consubstanciado na inicial que estas receitas foram

autoriza diante de órgãos já existentes, ou mesmo que a própria lei orçamentária haveria determinado sua criação.

A parte não parece se preocupar, ademais, com o precedente da norma orçamentária como norma de efeitos concretos, firmado pela ADI 203. Ajuíza demanda contra determinações que serão consideradas pelo Min. Sepúlveda Pertence “meras dotações orçamentárias”.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

Do curto e pouco fundamentado voto do Ministro Sepúlveda Pertence acaba sendo necessário extrair uma implícita *ratio decidendi* do caso, a qual parece considerar a tese da norma orçamentária como norma de feitos concretos, lei em sentido apenas formal. Apesar de não se reportar a este argumento, tacitamente parece motivá-lo a considerar a norma impugnada mera dotação orçamentária, que não teria o condão e criar órgãos, mas apenas conferir autorização a gastos.

VI. Conclusão

Nesta ADI, os Ministros despedem curta e pouco significativa argumentação. A decisão final, motivada pelo voto do Ministro Sepúlveda, parece indicar, de alguma forma, o reporte a tese desenvolvida pela ADI 203, mas não resta claro. Ademais, importa salientar o tempo, importante motivador da decisão monocrática que extinguiu a ação. A Corte levou mais de 7 anos para julgar definitivamente a ADI, quando claramente a norma orçamentária perdera sua vigência. O transcurso do tempo, para normas orçamentárias, afeta de fato a possibilidade de restarem sobre o controle concentrado ou mesmo sobre qualquer outro tipo de controle judicial.

3.1.6. ADI 1287/1996

I. O que está sendo discutido?

Trata-se de ADI, com pedido de liminar, ajuizada pelo Governador do Estado do Mato Grosso, contra dispositivos constantes do art. 11 da Lei Orçamentária Anual nº 6615/1994, que estima receitas e fixa despesas para o exercício de 1995. Tal artigo determinou como se daria a correção

monetária do orçamento, fixado a preços de junho de 1994, dispondo que as dotações orçamentárias deveriam ser corrigidas em janeiro de 1995 pela variação média do índice de preços acumulado, ocorrida no período de julho a dezembro de 1994, medido pelo IGP-M/FGV (Índice Geral de Preços Mercado da Fundação Getúlio Vargas). Ademais, se no período de janeiro a julho de 1995 a variação média realizada segundo o IGP-M/FGV fosse maior que a estimada, a diferença também serviria à atualização orçamentária.

A presente ADI é ajuizada em razão do Ofício nº 874/R, emitido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, o qual determinou que o Poder Executivo Estadual realizasse repasse de mais de R\$ 17 milhões ao Poder Judiciário do Mato Grosso, dentro do prazo de 48 horas. O Ofício determina o pagamento de suposto saldo devedor existente diante da aplicação da referida correção monetária, consubstanciada pelo Decreto Estadual nº 04/1995, que estimou a variação do índice IGP-M/FGV para o ano de 1995 e fixou valores à atualização orçamentária que motivaram a determinação judicial de repasse da suposta diferença.

II. Argumentos da Requerente

Alega o Governador do Estado do Mato Grosso, em linhas gerais, que a Lei Orçamentária Anual não poderia delegar ao Poder Executivo competência legislativa de “estimar” a variação e índice de correção monetária do período de janeiro a julho de 1995 e, portanto, atualizar os valores orçamentários em razão desta estimativa, uma vez que “estimar significaria ‘orçar’”, competência normativa própria do Poder Legislativo. Nesse sentido, requer que o dispositivo normativo questionado seja interpretado conforme a Constituição, de modo a “interpretar a competência atribuída ao Poder Executivo, como mero parâmetro orientador, não gerador de direitos e obrigações, senão à medida que a projeção constante do Decreto seja confirmada pelos fatos efetivamente ocorridos”.

Ademais, entende que a aplicação do IGP-M/GV, índice privado apurado pela Fundação Getúlio Vargas, não poderia ser admitida como indexador de correção monetária das contas dos Estados, arguindo ser

“reserva constitucional à União para legislar sobre a Moeda”, sendo obrigatório, portanto, a adoção de índices oficiais, previstos em lei.

Requer o Governador, portanto, que os dispositivos constantes do art. 11 da Lei nº 6.615/1994, que autorizam o Poder Executivo a atualizar suas dotações orçamentárias por meio do índice IGP-M/GV e que o permitem valer-se, para a referida atualização, de estimativa de variação média acumulada deste índice para o ano de 1995, sejam declarados inconstitucionais.

Em seu pedido de medida liminar, alega, principalmente, que não sendo suspensa a eficácia de tais dispositivos, permaneceria em vigor o Decreto nº 04/1995, que projetara a variação do IGP-M/FGV, “superior em muito à verdadeira variação ocorrida no período, causando distorção patrimonial do Orçamento do Estado, comprometendo os programas sociais e econômicos, além de gerar grave crise institucional entre vários Poderes locais, com especial ênfase para a advertência feita pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Mato Grosso, com prazo de 48 horas”.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

(i.) Votos - Ministro Relator Sydney Sanches, Ministros Mauricio Correa e Marco Aurelio.

O Relatório organizado pelo Ministro Sydney Sanches é composto de cópia fiel e integral da inicial da Requerente, bem como das Manifestações da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso.

Em suas manifestações, os Poderes Legislativo e Judiciário Estadual alegam inexistir na ADI amparo jurídico ou conflito constitucional merecedor de reparo pelo STF. Apontam eventuais contradições na postura do Poder Executivo, alegando que a Administração haveria superestimado a receita no final de 1994, corrigindo os valores pelo índice impugnado IGP-M/FGV por meio do Decreto 05/1995, de modo a aumentar sua capacidade de endividamento.

Como conseqüência, o Poder Executivo foi obrigado a contingenciar a receita prevista, visto que superestimada, “querendo com isso evitar o uso da parcela inexistente de receita”. No entanto, não haveria contado com a impossibilidade de contingenciar o repasse constitucional aos outros Poderes, havendo, “inadvertidamente aumentado o valor dos duodécimos aos outros Poderes”. Ademais, ao longo do exercício de 1995, sua estimativa inflacionária não fora de modo algum confirmada em razão do Plano Real, diante do que o Governador emitiu novo Decreto n.º 122/95, desta vez deflacionando as dotações orçamentárias.

Alegam, não somente, que a escolha do índice IGP-M/FGV se repetia na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias, além de ter sido escolha federal a correção de seus próprios débitos, o que tornaria incabível e contraditória a alegação da Requerente de ilegalidade da escolha de índice não oficial. Entendem os dois Poderes que, “não tendo alcançado o fim colimado com a superestimação do orçamento – ampliar a capacidade de endividamento do Estado – busca sua Excelência, o Governador, agora, anular os efeitos de sua irrefletida conduta”.

O Ministro Relator acolhe as razões da Requerente, mas julga o pedido de liminar improcedente. Não identifica a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, e, principalmente, entende que, “se fossem suspensas, na Lei Orçamentária de 1994, para 1995, as expressões impugnadas, cairiam por terra não só o Decreto 122, como também o Decreto 4, ficando pelo menos por algum tempo, sem qualquer atualização as dotações orçamentárias estimadas em junho de 1994”.

Nesse sentido, opta pela solução que a seu ver parece menos danosa, qual seja, “é preferível, por ora, manter-se uma atualização eventualmente incorreta, do que afastar-se, de pronto, qualquer atualização, em detrimento do bom funcionamento dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”, e conclui que “o conflito entre os três Poderes poderá ganhar, até, maiores proporções, se as expressões impugnadas vierem a ser suspensas”. Os Ministros Mauricio Correa e Marco Aurelio acompanham o voto do Relator, confirmando o posicionamento deste como uma “solução

compatível à situação por que atravessa o referido Estado” (Ministro Mauricio Correa), uma vez que “o deferimento da liminar implicaria, praticamente o congelamento da previsão orçamentária” (Ministro Marco Aurelio).

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

O Pleno decidiu à unanimidade, pela improcedência do pedido de medida liminar, nos termos do voto do Ministro Relator Sydney Sanches. A ementa, redigida pelo Ministro Relator, ressaltou o que parece obvio da leitura do acórdão, que as eventuais razões aludidas pela inicial que pudessem justificar a concessão da liminar foram abaladas pelos argumentos trazidos pelos Poderes Legislativo e Judiciário. Constatou da ementa, ademais, a consideração dos Ministros de que se mostraria pior o risco do agravamento dos conflitos entre os três Poderes, do que deixar eficazes os dispositivos impugnados, caso fosse deferida a medida liminar.

V. Análise do Acórdão:

Três aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Mais uma vez um dos membros dos três Poderes recorre ao STF para a solução de conflito com os demais. Desta vez, apesar da autoria da ação não parecer novidade, diante das ADI já analisadas, já que foi o chefe do Poder Executivo Estadual aquele a recorrer à Corte neste caso, impressiona que o conflito envolva concomitantemente os outros dois Poderes.

Tanto a Assembléia Legislativa como o Poder Judiciário Estadual foram instados a se manifestar e as medidas unilateralmente tomadas pelo Poder Executivo, quando da correção das dotações orçamentárias pelos Decretos 4 e 122 de 1995, afetariam ambos.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação

O Requerente não parece preocupar-se com em demonstrar a inconstitucionalidade necessária a fundamentar a atuação do STF, o que impressiona, pois, em nenhum momento da sua petição, sequer expõe artigo ou dispositivo constitucional ferido.

Ademais, deve ser ressaltada a contradição que incorre o autor, bem apontada pelos dois outros Poderes, ao se manifestar contra Lei Orçamentária que ele mesmo sancionou, e Decreto n.º 4/1995 que ele mesmo proferiu. As determinações de correção monetária argüidas foram aprovadas pelo mesmo Poder Executivo que agora, em sede de ADI, e diante das conseqüências de uma suposta superestimação de receitas, como o pagamento de duodécimos inexistentes aos demais Poderes, pretende revertê-las.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

O STF atua, neste caso, como um mediador de um conflito instaurado entre os três poderes no Estado do Mato Grosso. A julgar pela solução dada ao caso pela Corte, parece claro que o próprio STF conferiu a si esta posição, uma vez que o Ministro Relator instou tanto o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, quanto sua Assembléia Legislativa a se manifesta em sede de liminar. Ademais, levou em consideração as razões de todas as partes, para escolher aquela que lhe pareceu menos gravosa as relações entre os três Poderes, em uma verdadeira discussão de mérito, muito mais que de liminar. A *ratio decidendi* neste caso, não pode ser outra que aquela constante da ementa, aqui transcrita, a qual claramente traduz este espírito de mediador que tomou a Corte e o Ministro Relator neste julgamento: “Avaliação das relações entre os Três Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) e dos riscos de agravamento do conflito, com eventual deferimento da medida cautelar”.

VI. Conclusão

Dois fatores destacam esta ação das demais. Em primeiro lugar o conflito instaurado, que combina os três Poderes diante do orçamento, demonstrado o quão importante é a organização orçamentária do Estado, a afetar a autonomia de todas as suas instâncias.

Outro fato, já apontado, é o posicionamento adotado pela Corte neste caso. O STF poderia ter julgado da forma como julgaria uma Corte Constitucional, manifestando-se pela procedência ou não do pedido de medida liminar, adstrito aos argumentos constitucionais do caso (que parecem ser de todo escassos). No entanto, a Corte se mostra como verdadeiro mediador em um conflito envolvendo os três Poderes. Sua solução não leva em conta a constitucionalidade ou não dos dispositivos, mas, e fato, a estabilidade das relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário estaduais.

Ademais, a Corte decide neste caso como se estivesse decidindo o mérito, ainda que à ele não se dedique propriamente, o que parece indicar duas realidades claras: os Ministros sabem da relevância do tempo às discussões que envolvem disposições orçamentárias e sabem que dificilmente esta ADI se submeterá novamente a sua apreciação, o que de fato ocorre, no caso, sendo julgada prejudicada mais de 7 anos depois.

Por último cabe destacar o que de fato está em jogo nesta ação. Apesar de muitos argumentos serem empregados, poucos de fato com relevância constitucional, um deles parece nortear implicitamente a discussão e de fato o conflito entre os três Poderes. Observe que o debate por trás dessa ação envolve-se com a idéia da natureza autorizativa ou obrigatória da Lei Orçamentária e com o debate sobre direito adquirido ou não a correção monetária. Não são temas aprofundados pelas Partes, mas parecem ser aquilo que de fato norteia o conflito. Os Poderes Legislativo e Judiciário questionam o recebimento de duodécimos provenientes da correção monetária estimada, enquanto o Poder Executivo requer a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Orçamentária que de fato permitem esta correção.

3.1.7. ADI 1496/1996

I. O que está sendo discutido?

Trata-se de ADI ajuizada pelos Partidos Comunista do Brasil (PC do B), Democrático Trabalhista (PDT) e dos Trabalhadores (PT), contra Medida

Provisória n.º 1513/1996, que determina a abertura de créditos extraordinários em favor do Ministério dos Transportes por meio de recursos provenientes da Reserva de Contingência, bem como altera a receita do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem. Os créditos foram abertos, como informa o Anexo I da MP 1513/1996, para o financiamento de “Obras Rodoviárias Emergenciais”, do “Programa Emergencial de Recuperação Rodoviária” e para o desenvolvimento de “Fiscalização Técnica”.

II. Argumentos da Requerente

Alegam as Requerentes, em linhas gerais, que a referida Medida Provisória haveria violado os princípios da legalidade e da Separação de Poderes ao abrir créditos extraordinários que não se subsumem a ocorrência de fatos imprevisíveis e urgentes, como determinado pelo art. 167, §3º da Constituição. Indicam que os créditos abertos teriam natureza especial ou suplementar, os quais necessitam de prévia autorização legislativa, uma vez que as rubricas que pretendiam criar já existiam na Lei de Diretrizes Orçamentária.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

O Ministro Relator solicitou informações do Presidente da República, acerca da MP n.º1513/1996, que alegou, formalmente, a perda de objeto da ação, uma vez que o ato impugnado haveria sido reeditado, além do não cabimento da ADI em razão da suposta natureza concreta do ato estatal impugnado.

Ademais, voltando-se ao mérito, alega a ocorrência dos critérios de imprevisibilidade e urgência previstos pelo art. 167 e 62 da Constituição, na medida em que caracterizada “situação de calamidade decorrente das fortes chuvas que danificaram diversas rodovias federais”, o que impôs a “necessidade de obtenção urgente do crédito analisado para com ele adotar medidas ‘corretivas de caráter emergencial’ e, assim, ‘evitar a interrupção definitiva do trânsito’”. Indica que a justificativa à edição da medida provisória seria a “existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providência de caráter legislativo”. Além disso, alega que a apreciação da natureza imprevisível e emergencial das

despesas exigira “discussão de matéria de fato complexa, cuja investigação se afigura imprópria de apreciação em sede de controle abstrato de normas”. Por fim frisa que os requisitos da urgência e da imprevisibilidade “apresentam inafastável elemento político para a sua aferição”, sendo, portanto, insusceptíveis de exame no âmbito da ADI.

O Ministro Relator recebe as alegações do Presidente e de fato julga conforme as tais, acolhendo, de antemão, a preliminar suscitada pela defesa. Entende pelo não cabimento da ADI uma vez que a matéria impugnada configuraria “ato administrativo que tem objeto determinado e destinatário certo ainda que por exigência constitucional, tenha de ser editado por medida provisória”. Relembra um dos precedentes da Corte já discutidos por este trabalho, a ADI 203, para ratificar seu posicionamento pela impropriedade da ação direta de inconstitucionalidade quando o objeto da impugnação seja ato concreto, “despido de qualquer atributo de abstração, generalidade ou normatividade”, o que, segundo o Ministro ocorreria no caso – “Atos concretos, sob forma de medida provisória, por imposição constitucional, sem nenhuma abstração, generalidade e impessoalidade”. Decide, assim, pelo não conhecimento preliminar da ação, prejudicando o pedido de liminar.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

Neste Acórdão, o Pleno seguiu, à unanimidade, a posição do Ministro Relator Moreira Alves pelo não conhecimento da ação e prejudicialidade do pedido de medida liminar, não havendo, sequer, a manifestação de qualquer outro Ministro no Acórdão analisado. Manteve, o STF, a posição da ADI 203, pela inadmissibilidade de ação direta cujo objeto não consista em ato normativo, mas ato administrativo com objeto e destinatário determinados.

V. Análise do Acórdão:

Três aspectos se destacam devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Observa-se, novamente, o STF como uma instância de discussão política, desta vez acionada por partidos pertencentes a ala opositora do governo, à época, recorrendo ao STF diante de medida legislativa unilateral do Poder Executivo, a Medida Provisória.

Como tal medida suprime a discussão no Congresso Nacional, o STF parece ser enxergado como instância viável à discussão política que não fora realizada no Legislativo.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação:

A Requerente não se preocupa em afastar o precedente firmado pela ADI 203, que afasta da análise concentrada de constitucionalidade atos concretos, com destinatários determinados. Esta parece ser uma das principais falhas de sua argumentação, desconsiderar decisões anteriores da Corte. Se a Requerente tivesse se preocupado em afastar este entendimento talvez sua inicial fosse, ao menos, conhecida pelo STF.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

O pleno, nesta decisão, confirma precedente firmado pela ADI 203, sob a *ratio* de que atos concretos, mesmo sob a forma de medida provisória, mas sem nenhuma abstração, generalidade e impessoalidade não estariam sujeitos à apreciação de constitucionalidade em sede de controle abstrato. O confronto deste entendimento com o pedido da Requerente fundamentou, inclusive, que a Corte sequer conhecesse da ação, o que parece indicar um posicionamento firme, de fato, um precedente da Corte sobre o assunto.

VI. Conclusão

Mais uma vez o STF é chamado por atores políticos para decidir diferenças também políticas de oposição ao governo. E repete o que parece ser um posicionamento bastante cauteloso em face destas questões. A repetir o que sucedeu na ADI 203, discussões que envolvam o mérito das escolhas orçamentárias do Estado parecem afugentar o STF, que prefere

vê-las dentro do arcabouço de discricionariedade do governante. Sequer exigências constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade, constantes dos arts. 167 e 62 da Constituição, são provocações suficientes a Corte para que volte às escolhas orçamentárias.

3.1.8. ADI 1716/1997

I. O que está sendo discutido?

Trata-se de ADI, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) contra a Medida Provisória nº 1600/1997, a qual determinou a destinação de recursos obtidos principalmente da Administração Pública Indireta e dos fundos, autarquias e fundações à amortização da dívida pública federal.

II. Argumentos da Requerente

Alega a Requerente que a Medida Provisória impugnada haveria alterado disposições da Lei Orçamentária Anual sem a obrigatória autorização legislativa, ferindo os arts. 48, 62 e 167, incisos VII e VIII da Constituição Federal. Argumenta pela inafastabilidade da autorização do Poder Legislativo, pelo equilíbrio e separação de Poderes para acusar o Presidente de incorrer em inconstitucionalidade formal, uma vez que a Medida Provisória haveria alterado a Lei Orçamentária Anual sem prévia autorização legislativa, desviando “receitas públicas de suas finalidades orçamentárias, lançando-as no voraz poço sem fundo da amortização da dívida pública, com conseqüências desconhecidas”.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

Neste Acórdão, o Plenário segue a opinião do Ministro Relator Sepúlveda Pertence à unanimidade. O Relator sequer conhece da ação, prejudicando o pedido de medida liminar.

Em seu voto, em linhas gerais, o Ministro Sepúlveda Pertence argumenta pela possibilidade do STF de controlar as exigências constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória, inclusive reconhecendo que o ato do executivo “efetivamente alterou o que a respeito

se previra no orçamento fiscal e no da seguridade social”, de forma incompatível com a autorização legislativa constitucionalmente concedida ao Poder Executivo por meio de Medida Provisória, pois haveria alterado sem competência matéria orçamentária.

Nesse sentido, entende que o caso “comportaria, assim, em princípio, provimento cautelar”, no entanto, não chega a concedê-lo, pois, sequer conhece da ação. Reporta-se à tese firmada nos acórdãos anteriores da Corte de que os atos de legislação orçamentária, “sejam os de conformação original de orçamento anual, sejam os de alteração dela, no curso do exercício – são exemplos paradigmas de leis formais, isto é, de atos administrativos de autorização, por definição, de efeitos concretos e limitados”, o que os subtrai da esfera objetiva de controle abstrato de constitucionalidade. Para explicar sua posição acerca da natureza concreta ou abstrata das normas orçamentárias, o Ministro faz alusão a clássico exemplo kelseniano do pai que ordena ao seu filho Paul se dirigir, todos os domingos, à igreja, ou a não mentir, sendo estas normas de caráter abstrato, ainda que destinadas a um só indivíduo; enquanto a ordem do pai aos seus filhos Paul, Jugo e Friedrich para felicitarem seu professor Mayer pelo 50º aniversário, seria norma concreta, individualizada a cada um dos seus destinatários.

Nesse sentido, o Ministro entende que a Medida Provisória, no caso, não estaria sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade diante da jurisprudência firmada, reconhecendo, contudo, a possibilidade de controle difuso de constitucionalidade sobre tais atos, na linha do precedente da ADI 203/1990.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

O Pleno acompanha o Relator, como já indicado, firmando a tese de que atos de legislação orçamentária têm caráter concreto e efeitos limitados, o que impediria submetê-los ao controle concentrado de constitucionalidade. Decide-se, assim, pelo não conhecimento da ação.

V. Análise do Acórdão:

Dois aspectos se destacam neste acórdão e devem ser observados para uma análise crítica : (i.) quem são as partes envolvidas; e (ii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Tem-se neste Acórdão, mais uma vez, a Corte acionada por Partido Político de oposição ao Governo para fazer frente à medida unilateral do Presidente, que alterou o orçamento vigente. Neste caso, tal como na ADI 1496/1996, o STF é chamado a ser palco de discussão política que não passou pelo Poder Legislativo, uma vez que emitida Medida Provisória.

(ii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

A *ratio decidendi* deste acórdão é clara: a impossibilidade de submeter ao controle abstrato de constitucionalidade atos de matéria orçamentária, uma vez que concretos e de efeitos limitados. O Ministro Relator, acompanhado pelo Pleno, consolida o entendimento já firmado pela Corte, o qual serve, inclusive, para afastar seu convencimento de que esta Medida Provisória seria de fato inconstitucional, em face das vedações do art. 167 da Constituição. O Ministro, no início de seu voto, parece dar indícios de que estaria para conceder a liminar, mas a jurisprudência firmada pela Corte fala mais alto.

VI. Conclusão

Nesta ADI, como pode ser observado, mais uma vez evoca-se o precedente da Corte, que ganha força, inclusive, para alterar o convencimento do Ministro Relator sobre a inconstitucionalidade da Medida Provisória, que, se versasse sobre outra matéria que não a orçamentária, provavelmente, fundamentaria a concessão de medida liminar a favor da Requerente. Importa também destacar que o próprio Relator, repetindo o entendimento da ADI 203/1990, entende possível o controle difuso da matéria.

3.1.9. ADI 1640/1998

I. O que está sendo discutido?

Nesse caso, trata-se de ADI, com pedido de liminar, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro e Partido Verde (PV), com pedido de liminar, contra dotação da Lei Orçamentária Anual nº 9438/97.

II. Argumentos da Requerente

Alegam os Requerentes, em linhas gerais, que a Lei Orçamentária Anual haveria destinado, inconstitucionalmente, mais de 20% dos recursos da CPMF ao financiamento de dívidas e encargos contraídos pelo Ministério da Saúde com o Fundo de Amparo ao Trabalhador (“FAT”), ferindo o §3º do art. 74 do ADCT, instituído pela Emenda Constitucional nº 12/1996, o qual determina que os recursos da CPMF devem ser utilizados, integralmente, no financiamento das ações e serviços de saúde. Ressaltam que o parecer do Relator da Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização Financeira do Congresso Nacional já haveria se pronunciado acerca da inconstitucionalidade da dotação, mas que fora ignorada pela próprio Legislativo.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

O Ministro Relator Sydney Sanches, antes de analisar o pedido de liminar oficia a Presidência da República a prestar informações, a qual requer o não conhecimento da ação alegando preliminarmente a impossibilidade de controle concentrado do ato orçamentário.

O voto do Ministro Relator Sydney Sanches acolhe preliminar alegada pela Presidência da República, atestando que o ato impugnado consiste em “destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos”. Nesse sentido, o Ministro, em seu voto, se reporta a jurisprudência da Corte, firmada pela ADI 203/1990, para não conhecer da ação e julgar prejudicado o pedido de medida liminar, considerando que descabe controle de constitucionalidade, pela via concentrada, de atos não normativos, desta natureza. Não afasta, contudo, a possibilidade de discussão da constitucionalidade da dotação pela via difusa.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

Apesar do polêmico mérito da ADI em questão, a destinação da CPMF, o STF decide, à unanimidade, nos termos do voto do Relator Min. Sydney Sanches, pelo não conhecimento da ação e conseqüente perda de objeto da medida cautelar, sustentando, mais uma vez, a tese de que a norma orçamentária em questão não teria caráter normativo, propriamente, mas de natureza e efeitos concretos, não sujeita, portanto, ao controle concentrado de constitucionalidade.

V. Análise do Acórdão:

Três aspectos chamam a atenção e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Mais uma vez, partidos políticos de oposição se voltam contra o governo e buscam a declaração de inconstitucionalidade de lei orçamentária aprovada. Neste caso, contudo, a oposição busca o STF apesar de já haver se posicionado no Congresso Nacional, ao contrário do que ocorrera anteriormente nas discussões de Medidas Provisórias.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação:

A fundamentação dos Partidos, tal como nas ações anteriores, não posiciona o debate acerca da natureza concreta ou não da lei orçamentária, sem qualquer diálogo com os precedentes da Corte. Prefere argumentos mais consequencialistas, concernentes a condição do sistema público de saúde do Brasil. Aparentemente, estes não surtem efeito, pois o Relator simplesmente acata a preliminar alegada pelo Presidente da República de impossibilidade do pedido, atentando-se a jurisprudência da Corte.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

A *ratio decidendi* do caso é mais uma demonstração do precedente firmado anteriormente de que as normas orçamentárias consistem em atos concretos, provenientes de lei formal, sem natureza normativa que as

submeta ao controle concentrado de constitucionalidade. Mais uma vez a Corte não afasta a possibilidade de recurso à via difusa para argüir esse tipo de norma, mas afasta a discussão pela via concentrada. Importa destacar que, mesmo diante de polêmica questão acerca da destinação da CPMF, o Relator sequer se atenta aos argumentos da Requerente que demonstram de maneira clara o desvio de finalidade da contribuição.

VI. Conclusão

A conclusão da análise deste acórdão não poderia ser outra do que a constatação de que um precedente muito firme vem conduzindo a Corte até esta ação, sem sofrer contestação, haja vista que todas as ações que o invocaram, até aqui, foram decididas praticamente à unanimidade.

Ainda neste caso, particular em razão de questão socialmente polêmica, concernente a destinação da CPMF, a Corte mantém seu entendimento sem votos dissidentes, e se nega a ser palco de uma segunda discussão política.

3.1.10. ADI 885/1999

I. O que está sendo discutido?

Trata-se de ADI ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores contra a Lei Orçamentária Anual Federal nº 8652/93, acusada de violar a Constituição Federal em seus arts. 3º, III, 165, §2º e 166, §§ 3º e 4º, ao supostamente não observar as disposições contidas nos arts. 16 e 38 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano, Lei n.º 8447/1992.

II. Argumentos da Requerente

Alega a Requerente que o desrespeito a Constituição Federal se mostra na LOA por esta não ter considerado os elementos relativos ao levantamento populacional e a renda per capita de cada Estado na programação de investimentos e na transferência de recursos às despesas correntes na área da saúde, como assim determinam os arts. 16 e 38 da LDO, prejudicando o objetivo constitucional de erradicar a pobreza, a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais, como

consta do art. 3º, III da Constituição Federal. Ademais, indica o autor que a não adequação da LOA ao quanto dispôs a LDO iria de encontro com o “encadeamento lógico” e o “grau de subordinação necessária” da primeira em relação a segunda lei, o que feriria os arts. 165 e 166 da Constituição.

A Requerente ajuíza a ação em 1993, sem pedido de medida liminar, o que leva a ADI ao julgamento pela Corte somente em 1999.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

O Ministro Relator Néri da Silveira oficia a Presidência da República, o Congresso Nacional, a Advocacia Geral da União e a Procuradoria Geral da República para que estes se manifestassem em face do pedido da autora. Todos opinam pela improcedência da ação, principalmente alegando a perda de objeto desta, uma vez que a Lei Orçamentária questionada vigorou em 1993, e a impossibilidade do pedido, argumentando que a ADI foi ajuizada muito mais em face de suposta ilegalidade da LOA em relação a LDO que diante de uma inconstitucionalidade direta.

O Ministro Relator acompanha os pareceres, principalmente aquele da Procuradoria Geral da República, para não conhecer da ação, uma vez que não verificou “violação de norma constitucional mas mera ilegalidade” diante da LDO. Ademais, segundo seu entendimento, a vigência da Lei se esvaíra com o fim do exercício financeiro de 1993, o que impossibilitaria a presente ADI.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

O Pleno acompanhou à unanimidade o voto do Ministro Relator e prejudicou a ação nos termos do Parecer da Procuradoria Geral da República.

V. Análise do Acórdão:

Três aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Neste caso repete-se a composição partidária do pólo ativo da lide. O Partido dos Trabalhadores, em clara oposição ao governo vigente, tenta mais uma vez o STF como um segundo fórum à disputa política que não foi vencida pelo partido no Congresso Nacional.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação:

Mais uma vez a inicial não faz qualquer referência ao posicionamento da Corte sobre a natureza das normas orçamentárias e a impossibilidade de exame pela via concentrada. Ainda que não tenha sido esta a razão que fundamentou o voto do Relator, caso este tivesse conhecido da ação, invariavelmente teria que enfrentar a jurisprudência consolidada pelo STF sobre o tema, o que, muito provavelmente, teria impedido o acolhimento da ADI.

Destaca-se, contudo, a ausência de pedido de medida liminar, o que permitiu a decisão da Corte somente em 1999.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

A *ratio decidendi* da Corte volta-se ao fim da vigência da Lei questionada, o que permite prejudicar a ação sem julgamento do mérito, acolhendo assim o parecer da PGR. Importa destacar que o Ministro não traça grandes explicações de porque acolhe o parecer, em um voto curto (1 página) em que a maior parte dele é ocupado por citação literal do parecer acolhido.

Outro ponto que parecer fundamentar a decisão, mas como *obiter dictum*, se liga ao questionamento indireto da Constituição em face de uma ilegalidade prévia da LOA diante da LDO. Esta parece ser também uma limitação da ADI, a necessidade de questionar diretamente a Constituição, o que impossibilitaria que a ilegalidade viesse antes que a inconstitucionalidade para fins dessa ação de controle concentrado.

VI. Conclusão

Nesse caso, apesar de não restar presente a discussão quanto a natureza da Lei Orçamentária, destaca-se, mais uma vez, a importância do tempo para questões de natureza orçamentária, em face da curta vigência

temporal destas Leis. A ausência de pedido de medida liminar e a demora do julgamento condicionaram a prejudicialidade da ADI, que, somente sendo apreciada pela Corte em 1999, evidentemente perdera seu objeto.

3.1.11. ADI 2100/1999

I. O que está sendo discutido?

Trata-se de ADI, como pedido de medida liminar, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul contra os arts. 25 e 26 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado nº 11.364/1999, os quais determinam respectivamente, que a Lei Orçamentária assegurará 20,5% da Despesa Total para a agricultura; e que os investimentos definidos como de interesse regional no Orçamento de 1999, que não viessem a ser executados no exercício em curso, obrigatoriamente deveriam ser incluídos na peça orçamentária do exercício seguinte, com os recursos correspondentes.

II. Argumentos da Requerente

Argumenta a Requerente que os dispositivos impugnados foram promulgados apesar do veto do Governador, e afrontariam a Constituição Federal em seus arts. 166, §4º, por desrespeitarem o quanto disposto no plano plurianual, 167, IV, o qual veda a vinculação de receitas, bem como o art. 165, que determina como de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a Leis Orçamentárias.

Alega que o art. 25 da LDO, ao determinar a vinculação de percentual para agricultura, estaria determinando inconstitucionalmente a vinculação de receitas. Não somente, o art. 26, ao obrigar a inclusão dos investimentos, definidos como de interesse regional, no orçamento do exercício seguinte, estaria subtraindo competência do próprio Chefe do Poder Executivo de eleger prioridades e elaborar o projeto de Lei Orçamentária.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

O Ministro Relator Néri da Silveira oficia a Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul para que preste informações quanto ao caso. Esta indica que a Lei Orçamentária Anual já fora elaborada, à época do julgamento, à luz da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que haveria exaurido o império das regras impostas por esta última, mesmo que os arts. 25 e 26 viessem a ser declarados inconstitucionais.

(i.) Votos – Ministro Relator Néri da Silveira

O Ministro acolhe as informações da Assembléia Legislativa, entendendo que a LDO prevê tão somente “regras de orientação à elaboração da lei orçamentária”. Nesse sentido, se esta já fora aprovada, necessária a análise da lei do orçamento (LOA) e não mais a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Sem grandes explicações, vota pelo conhecimento da ação, mas a prejudica por ter cessado a eficácia da LDO.

(ii.) Voto – Ministro Nelson Jobim

Em curto voto o Ministro se posiciona pelo não conhecimento da ação, invocando que as normas impugnadas teriam efeitos concretos, de conteúdo político, o que afastaria a apreciação pela via concentrada. Este é o voto que preside o entendimento vencedor, tornando o Ministro Nelson Jobim o Relator do Acórdão.

(iii.) Voto – Ministro Sepúlveda Pertence:

Apesar de também breve, o Ministro, estranhamente, aponta que acompanharia o voto do Relator pelo não conhecimento da ação, adotando a fundamentação do Ministro Nelson Jobim, de que a norma impugnada seria de efeitos concretos. Aparentemente o teor do voto do Relator não restou claro aos Ministros, o que enseja a intervenção do Presidente do Plenário, o Ministro Moreira Alves, o qual tenta esclarecer o voto argumentando que o Relator haveria decidido pelo não conhecimento da ação, em vista da perda de efeitos da LDO. O Ministro Sepúlveda Pertence, então, intervém para destacar que concordara com o Relator, mas divergira de sua fundamentação.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

Esta ADI, apesar de curta, tem decisão relativamente complexa pelo aparente desencontro entre os votos. O Relator vota pelo conhecimento da ação, mas prejudica-a em razão da perda de eficácia da LDO, diante da aprovação da LOA. Os Ministros Sepúlveda Pertence e Nelson Jobim votam pelo não conhecimento da ação, sustentando ser a lei de efeitos concretos.

A ementa, ao final, redigida pelo Ministro Nelson Jobim, aponta que a Plenária votou acompanhando o seu Voto, restando vencidos o Relator e o Ministro Marco Aurélio (que sequer se pronunciara no julgamento, contando seu voto somente em ata), que haveriam conhecido da ação, e prejudicado-a.

O Pleno, portanto, por maioria, não conhece da ação, atentando serem os arts. 25 e 26 normas de efeitos concretos.

V. Análise do Acórdão:

Três aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Neste caso, o STF é acionado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, pretendendo fazer da Corte, em mais uma ADI, um palco de disputa política. Veja-se que o Governador já havia tido espaço, no próprio tramite do projeto da LDO, para vetar as emendas da Assembléia Legislativa e se posicionar contra a vontade dos deputados. No entanto, perde nesta arena e volta-se ao STF, para uma segunda tentativa.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação:

Em mais uma ADI o Requerente não se volta para a jurisprudência da Corte, sequer realizando qualquer tentativa de afastar um entendimento acerca da impossibilidade de apreciação pela via concentrada de normas orçamentárias.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

A *ratio decidendi* da decisão parece corroborar o entendimento de que as normas orçamentárias, quaisquer que sejam seu conteúdo, indicando percentuais de recursos, ou mesmo o comportamento a ser seguido na elaboração das futuras leis orçamentárias (tal como, respectivamente, o fazem os arts. 24 e 26 da LDO, bastante diferentes entre si), não serão alvo de apreciação por meio do controle concentrado de constitucionalidade, em razão da sua natureza concreta.

VI. Conclusão

Nesta ADI, os votos dos Ministros se apresentam curtos e confusos. Apesar de todos concordarem em prejudicar a ação, resta difícil entender, para além deste resultado, o que quis dizer o Relator, ao conhecer da ação para depois prejudicá-la, uma vez que prejudicar a ação é necessariamente o mesmo que não conhecer dela. Nem mesmo os próprios Ministros entenderam seu voto, o que gerou, inclusive, a estranha fala do Ministro Sepúlveda Pertence acompanhando o Relator pelo conhecimento da ação.

Ademais, mais uma vez se repete o precedente firmado pela Corte, que iguala toda e qualquer norma orçamentária sob o mesmo entendimento, leis formais não passíveis de controle concentrado.

3.1.12. ADI 2057/1999

I. O que está sendo discutido?

Trata-se de ADI, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Governador do Estado do Amapá contra Emenda Legislativa que alterou o art. 14, incisos I, II, alíneas "a" e "b" e inciso III da Lei Estadual de Diretrizes Orçamentárias n.º 0456/1999, aumentando, em relação ao projeto de Lei enviado pelo Executivo, despesas relativas ao custeio do próprio Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, sem alterar os valores globais da proposta orçamentária, o que implicou em uma redução do percentual disponível ao Poder Executivo.

II. Argumentos da Requerente

Alega a Requerente, em sua longa inicial, que a Emenda à LDO realizada pela Assembléia Legislativa haveria ferido os arts. 2º, 61, §1º, II, alínea “b”. 63, I, 165, I, II e III, §2º, 166, §3º, I e II, alíneas “a”, “b”, “c” e §4º, todos da Constituição Federal. Aponta que a Emenda aprovada, apesar do veto do Governador, se mostraria inconstitucional em relação ao princípio da separação de Poderes, à iniciativa privativa orçamentária do Chefe do Poder Executivo e aos limites constitucionais ao poder de emendar, especialmente no que concerne a vedação de emendas que aumentem despesas de custeio. Atesta que os dispositivos emendados afrontariam o Plano Plurianual, “prejudicando o plano de trabalho do Executivo, além de desequilibrarem as contas públicas”.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

O Ministro Relator Mauricio Corrêa oficia a Assembléia Legislativa para que preste informações. Esta contesta frontalmente as alegações da Requerente, para, em linhas gerais, apontar que a emenda realizada estaria dentro de sua competência constitucional.

O Ministro Relator, bem como o Ministro Sepúlveda Pertence, não consideram quaisquer dos argumentos levantados pelas partes, apontando, tão somente, e em consonância com a jurisprudência da Corte, que a norma sub judice teria natureza concreta, impossível, portanto, de ser questionada pela via concentrada. Como aponta o Relator, “De fato, não está em questão nenhuma norma que resulte qualquer carga de abstração a ser submetida ao controle constitucional desta Corte”.

O Ministro Sepúlveda faz referência, mais uma vez, à sua posição kelseniana acerca da natureza concreta ou abstrata das normas, para acompanhar o voto do Relator.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

O Pleno acompanhou à unanimidade o Voto do Ministro Relator Mauricio Corrêa, decidindo por não conhecer da ADI ajuizada, na linha das ADI 1716 e ADI 203, que firmaram o precedente pela impossibilidade de normas orçamentárias se submeterem ao controle concentrado de constitucionalidade, uma vez que leis formais de efeitos concretos.

V. Análise do Acórdão:

Três aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação dos Ministros.

(i.) As partes envolvidas:

Na mesma linha do que ocorreu na ADI anterior, o Governador do Estado recorre ao STF uma vez que seu poder de veto junto à Assembléia Legislativa não surtira efeitos, o que levou a promulgação de Lei contra a sua vontade. Neste caso, tal como no anterior, a Corte é convidada a fazer parte desta discussão política, servindo como um segundo fórum de embate.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação:

O autor despende longas páginas para argumentar que a Emenda da Assembléia Legislativa à LDO haveria ferido a Constituição. No entanto, mais uma vez, em nenhum momento se reporta a jurisprudência consolidada da Corte sobre a natureza concreta das normas orçamentárias, pretendendo afastá-la. Ao contrário, parece presumir que o STF receberia sua inicial sem suscitar tal precedente, o que não ocorre.

Ademais, importa destacar a quantidade de argumentos consequencialistas na inicial, que se reportam a um aumento de despesas “em valores astronômicos”, que teriam o condão de conduzir o Estado à “ingovernabilidade”. No entanto, como ressalta o Ministro Relator, o Governador do Estado havia estipulado, antes da Emenda, um total de 16,1% de todos os recursos ao custeio do Judiciário, Legislativo e Ministério Público, enquanto o Executivo se matinha com 83,9% dos recursos. A Emenda veio a reajustar esta distribuição de recursos, passando o primeiro percentual à 24% e o segundo à 76%.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

A *ratio decidendi* identificada no caso se reporta ao precedente firmado pela Corte, diante da qual o Ministro Relator, cita as ADI 203 e ADI

1716 para confirmar o entendimento do STF, afastando, mais uma vez, normas orçamentárias do controle concentrado em razão de atestada natureza concreta de seus efeitos.

VI. Conclusão

Neste caso, mais uma vez, o STF afasta a questão orçamentária de fundo para não conhecer da Ação em face da natureza concreta da norma *sub judice*. E o faz à unanimidade, sem qualquer Ministro contestar a decisão tomada.

3.1.13 ADI 2108/1999

I. O que está sendo discutido?

Nesta ADI, com pedido de medida liminar e ajuizada pelo Governador do Estado de Pernambuco, foram impugnados o art. 26, e os §§1º, 2º e 3º do art. 27, todos da Lei de Diretrizes Orçamentárias n.º 11.666/1999, do Estado de Pernambuco, a orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2000. Os dispositivos impugnados provêm de emenda à LDO, realizada pela Assembléia Legislativa, rejeitando o veto do Governador do Estado. Dispõem sobre a fixação das participações orçamentárias mensais, a título de duodécimos a serem recebidos pelos Poderes Judiciário, Legislativo, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas. Fixa, o art. 26, percentuais redutores à parcela mensal de recursos a ser recebida pelos Poderes, enquanto o art. 27 determina que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, guardariam, na receita orçamentária previamente realizada, a mesma proporcionalidade constatada comparativamente à receita orçamentária desvinculada prevista.

II. Argumentos da Requerente

O Requerente alega que os dois dispositivos, nos termos da Emenda realizada pela Assembléia Legislativa, haveriam estabelecido inconstitucionalmente as participações do Poder Judiciário, Legislativo, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, “nas despesas públicas,

conhecidas como duodécimos, vinculando-os a um percentual da receita tributária estadual que é constituída por impostos em porção superior a 90%”. Afrontariam, nesse sentido, o quanto disposto pelos arts. 99, 165, §2º e 167, IV da Constituição Federal, os quais “vedam a fixação desarmoniosa dos duodécimos e a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa”.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

Neste acórdão, extremamente marcado por debates entre os Ministros, polarizou-se a discussão entre as opiniões similares dos Ministros Marco Aurélio e Néri da Silveira em relação às posições dos Ministros Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence. Ao final, a Corte divide o julgamento dos dois artigos, 26 e 27, para acompanhar a opinião dos dois últimos Ministros, por maioria, em relação ao artigo 26, e, à unanimidade, em relação ao art. 27 da LDO/PE.

(i.) Votos – Ministros Marco Aurélio e Néri da Silveira

Os Ministros Marco Aurélio e Néri da Silveira votam pelo deferimento da liminar pleiteada, recebendo as razões alegadas pelas partes. O Ministro Néri da Silveira, inclusive, reporta-se ao entendimento anterior da Corte, sobre a natureza concreta ou abstrata das leis orçamentárias, para entender que a LDO deveria ser vista como lei em sentido material até a elaboração da LOA, quando veria seus efeitos exauridos e, de fato, deveria então ser considerada lei em sentido formal. Como, até o julgamento, a LOA não fora elaborada, entendeu o Ministro que a LDO estaria vigendo, a condicionar os órgãos do Executivo e do Legislativo. Nesse sentido, os dois artigos impugnados, considerados inconstitucionais pelo Ministro, estariam a vigor e a determinar a elaboração da LOA, o que, a seu ver, valeria como a vigência de uma norma abstrata, sujeita, portanto ao controle concentrado de constitucionalidade.

(i.) Votos – Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence

Os Ministros Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence indeferem a liminar, em relação ao art. 26, mas acolhem o pedido da Requerente em relação ao art. 27, §§§ 1º, 2º e 3º da LDO/PE. Este é o entendimento seguido pelo

resto da Corte, fundamentado em duas linhas interpretativas distintas destes dois Ministros.

O Ministro Sepúlveda Pertence ao se manifestar acerca do art. 26, entende, de acordo com o precedente firmado pela Corte, que esta deveria ser considerada norma de efeitos concretos, uma vez que servia a indicar os percentuais redutores à elaboração da LOA. Aplica, assim, a sua “formação kelseniana”, para mais uma vez fundamentar seu voto, referindo-se a “célebre explicação de Kelsen: emite norma geral o pai que ordena ao seu filho único que deve ir a missa todo o domingo, porque regula um número indeterminado de ações futuras. É norma concreta emitida pelo pai de vinte filhos que lhes ordena que, em determinado domingo, visitem o Padre Fulano”. Nesse sentido, para o Ministro, o art. 26 “esgota-se” no momento da elaboração da LOA, como a ordem do pai que indica aos filhos visitarem o padre. Esta seria a caracterização de uma norma de feitos concretos.

O Ministro Nelson Jobim aplica interpretação mais pragmática, indicando que a LDO seria norma programática, revogável pela LOA. Nesse sentido, o art. 26, que determina a aplicação dos redutores, teria natureza de norma concreta, cujos efeitos se fariam sentir apenas com a elaboração da Lei Orçamentária. Decide, portanto, pelo indeferimento da liminar neste caso.

Para fundamentar a concessão da liminar, em relação ao art. 27, poucas linhas são gastas pelos Ministros. O voto do Ministro Sepúlveda Pertence indica o deferimento da liminar na manutenção de uma decisão, fixada pelo Ministro Moreira Alves na ADI 1156⁴⁹, em que foi decidido que os duodécimos não se calculam sobre a receita mensal líquida, efetivamente realizada, mas sobre as doações orçamentárias autorizadas, nos termos do art. 168 da Constituição Federal.

O Ministro Nelson Jobim, por sua vez, desenvolve argumentação que culmina no mesmo entendimento, destacando que, segundo a norma impugnada, seriam “transferidos como duodécimos, ou seja, passam a ser transferidos para os respectivos Poderes não aquilo que eles orçaram como

⁴⁹ ADI 1156/PB, Min. Rel. Moreira Alves, j. 24/08/1995.

suas despesas, mas a participação naquilo que se chama de 'receita orçamentária desvinculada líquida"', o que descumpra a norma do art. 168 da CF.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

O Pleno decidiu, por maioria, não conhecer da ADI em relação ao art. 26 da LDO/PE, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Néri da Silveira, que votaram pelo deferimento completo do pedido de medida liminar da Requerente. Os Votos dos Ministros Sepúlveda Pertence e Nelson Jobim presidem este entendimento vencedor, sustentando, cada qual, a natureza concreta da LDO, principalmente em relação ao seu art. 26, que fixa percentuais redutores a serem aplicados às despesas orçadas pela Lei Orçamentária Anual.

Em relação ao art. 27, §§§ 1º, 2º e 3º, a Corte decide, à unanimidade, deferir a liminar pleiteada pela autora, determinando a suspensão da vigência destes dispositivos, por entender que de fato estabelecem vinculação inconstitucional à receita tributária.

A ação, ajuizada em novembro de 1999 e julgada um mês depois, em dezembro de 1999, foi prejudicada em 2004 por decisão monocrática do Ministro Carlos Veloso, diante das razões apresentadas pela Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República. Fazendo referência às ADI 2100 e ADI 612, o Ministro aplica o entendimento já consolidado pela Corte destacando o exaurimento dos efeitos da LDO, que vigeu sobre o ano de 2000, tendo sido revogada tacitamente com o fim do exercício financeiro.

V. Análise do Acórdão:

Três aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Neste caso, mais uma vez a ação é ajuizada por Governador do Estado que, insatisfeito pela perda na arena política, se volta ao STF como

nova instância de discussão. Diferentemente da maior parte dos casos, até aqui, o Governador obtém certo êxito, ao ver suspenso um dos dispositivos que alegava inconstitucionais, vigendo a medida liminar por todo o exercício financeiro.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação:

De fato, nenhuma das partes, nem mesmo a Assembléia Legislativa, utiliza os precedentes da Corte acerca do entendimento da natureza das leis orçamentárias. O Governador sequer cita quaisquer das ações anteriores, que firmaram o entendimento da Corte sobre a lei orçamentária como lei formal. Este posicionamento, contudo, é de fato utilizado pelos Ministros para indeferir parte da liminar pleiteada.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

A *ratio decidendi* deste caso apresenta-se obscura. A apreciação do art. 26 da LDO é afastada em razão do precedente já fundamentado pela Corte, que atribui natureza concreta às normas orçamentárias. Mais uma vez, inclusive, o Ministro Sepúlveda Pertence faz alusão ao seu clássico exemplo kelsenino para explicar seu voto.

No entanto, aparece pouco fundamentado o deferimento da liminar em relação ao art. 27 da LDO. Aplicam os Ministros o art. 168 da Constituição, em consonância com entendimento firmado na ADI 1156, mas não se preocupam em afastar o precedente firmado sobre a natureza concreta das normas orçamentárias, que justificou o não conhecimento da ação em relação ao art. 26. Incorrem os Ministros, portanto, em profunda contradição argumentativa, que não permite de fato entender a *ratio* deste acórdão.

VI. Conclusão

Nesta ADI apresentam-se claramente contradições em relação ao entendimento firmado pela Corte. Afastar as leis orçamentárias sob a égide de serem normas concretas impõe um ônus argumentativo que a Corte não logrou ultrapassar neste caso. O art. 27 pouco difere de outras normas anteriormente postas a apreciação da Corte nas ADI já analisadas (como na

ADI 2100), cuja apreciação foi afastada sem grandes reflexões. Em outras ADI a inconstitucionalidade da norma parecia atestada, mas os Ministros se recusavam a discuti-la em sede de controle concentrado (como na ADI 1640). Neste caso, a Corte não se preocupa em discorrer sobre este seu posicionamento aparentemente firmado, e decide pela liminar como se se tratasse de caso muito diverso dos demais.

3.1.14. ADI 2484/2001

I. O que está sendo discutido?

Nesta ADI, ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), com pedido de medida liminar, impugna-se o art. 19, o §1º do art. 55 e o art. 64, todos da Lei Federal de Diretrizes Orçamentárias n.º 10.266/2001. Determinam tais artigos que a elaboração da Lei Orçamentária Anual poderá incluir as proposta dos projetos legislativos de alteração do Plano Plurianual, os recursos necessários à revisão geral de pessoal e despesas excepcionais com as eleições gerais de 2002, bem como as estimativas de receitas das propostas legislativas de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória, em trâmite no Congresso Nacional, que proponham alteração na legislação tributária e das contribuições.

II. Argumentos da Requerente

Argumenta o autor, preliminarmente, e dialogando com a jurisprudência da Corte, que as normas questionadas têm caráter geral e abstrato, sendo passíveis de controle de constitucionalidade pela via concentrada. Ademais, tais normas proporião um regime de incerteza e ilegalidade à elaboração orçamentária, que feriria os arts. 165, §7º, 166, §3º, I, 169, §10, II e 37, X da Constituição Federal.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

O Ministro Relator Carlos Velloso oficia a Presidência da República e o Congresso Nacional, que pleiteiam o não conhecimento da ADI, afirmando, principalmente, serem a LDO e seus dispositivos, normas em sentido concreto.

(i.) Votos – Ministro Relator Carlos Velloso e Ministro Nelson Jobim.

Em seu breve voto, o Ministro Relator recepciona a preliminar alegada pelas partes contrárias, entendendo que a norma *sub judice* teria natureza concreta, sendo-lhe impossível o controle concentrado, nos termos do precedente firmado pela Corte.

O Ministro Nelson Jobim, apesar de acompanhar o Relator, ressalva que não entende como regra geral a que prenuncia que todas as normas orçamentárias serão de natureza concreta. Ressalva: “Não enuncio, como regra geral, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias seja uma norma concreta, apenas examino seus dispositivos”.

(ii.) Voto Dissidente – Ministro Marco Aurelio

O Ministro Marco Aurelio, ao contrário, em voto curto e obscuro, diverge da maioria por entender que os dispositivos impugnados seriam comandos normativos abstratos. Não se pronuncia, contudo, quanto ao deferimento ou não da liminar.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

O Pleno decidiu, por maioria, pelo não conhecimento da Ação. A razão ementada reconhece a natureza concreta da Lei Orçamentária, e a opinião divergente do voto do Ministro Marco Aurélio, que entendeu os dispositivos impugnados de caráter geral e abstrato. Mas não aponta a ressalva do Ministro Nelson Jobim, que entendeu os artigos discutidos, e somente eles, de natureza concreta, não a Lei Orçamentária em si. Como a maioria dos Ministros acompanhou o Relator, o pleno entendeu que a própria Lei teria natureza concreta.

V. Análise do Acórdão:

Três aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Novamente um partido de oposição pretende utilizar o STF como uma segunda alternativa ao embate político, pretendendo ver impugnadas normas que foram aprovadas tanto pelo Congresso Nacional como sancionadas pelo Presidente. Importa destacar que o pólo passivo desta ação é bastante emblemático do teor político das discussões orçamentárias, composto pelo Congresso Nacional e pelo Presidente da República.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação:

A Requerente volta-se a jurisprudência da Corte e se dedica, nas preliminares, em afastar o precedente da norma orçamentária como norma concreta. De fato, apesar de não conseguir ultrapassar este óbice em relação à maioria dos Ministros, convence o Ministro Marco Aurélio, que acata a alegação de generalidade e abstração dos dispositivos ajuizados.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

Os Ministros, apesar do resultado ser praticamente homogêneo (salvo o voto do Ministro Marco Aurélio) quanto à natureza concreta dos dispositivos impugnados, mostram-se divergentes quanto a extensão deste entendimento firmado pela Corte. Observa-se que o Ministro Nelson Jobim se manifesta pelo não conhecimento da ação, mas ressalta que isto se deu em função dos específicos dispositivos impugnados e não da própria lei em si, que não considera norma formal *per se*. O Ministro Marco Aurélio, em voto dissidente, contraria todos os seus posicionamentos anteriores, conferindo, desta vez, generalidade e abstração as normas impugnadas.

A *ratio decidendi* da Corte foi conduzida pelo Voto do Ministro Relator, que julgou a própria Lei Orçamentária de caráter formal e efeitos concretos, mantendo o precedente firmado até aqui.

VI. Conclusão

Neste acórdão, assim como na ADI 2108/1999, é possível identificar o início de uma divergência jurisprudencial a se formar em volta do entendimento da lei orçamentária como lei formal, o qual, em composições anteriores da Corte, se manteve firme a ponto de conduzir votos à unanimidade, em casos semelhantes. Também é possível identificar uma

postura diferente da parte autora, que se volta à jurisprudência e enfrenta o ônus necessário de ultrapassá-la, mesmo que, no caso, tenha sido infrutífera a sua tentativa.

3.1.15. ADI 2535/2001

I. O que está sendo discutido?

Nesta ADI, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Partido Social Liberal (PSL), discute-se a constitucionalidade do art. 37, §2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Mato Grosso nº 7478/2001. O dispositivo impugnado refere-se ao tratamento de precatórios pendentes de pagamento na data da promulgação da Emenda Constituição nº 30/2000, bem como os que decorreram de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, determinando que para estes precatórios, especificamente, seria instituída comissão composta por representantes de todos os Poderes e, inclusive do Ministério Público, para que fosse apurado o “valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais”, cuja inclusão na lei orçamentária dependerá da manutenção da meta de resultado primário fixada no Anexo da Metas Fiscais Orçamentárias.

II. Argumentos da Requerente

Aduz a Requerente, em linhas gerais, que este dispositivo feriria os artigos 2º, 5º, incisos XXXVI, LIV e 100, §§ 1º e 2º, todos da Constituição Federal, uma vez que se oporia aos princípios do direito adquirido, do devido processo legal, da isonomia, ofenderia a coisa julgada e o quanto dispõe o art. 100 da Constituição, o qual obriga a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, da verba necessária ao pagamento dos precatórios judiciais, cujas dotações e os créditos necessários considerarão as determinações do Poder Judiciário e do Presidente do Tribunal. Entende que a comissão instituída feriria o próprio princípio da independência dos Poderes, uma vez que a determinação dos valores a serem pagos por precatório é competência do próprio Judiciário que os emite.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

O Ministro Relator Sepúlveda Pertence oficia a Assembléia Legislativa e o Governador do Estado, cujas razões para se opor a ADI não se apresentam contundentes, sequer sendo acolhidas pelo Ministro Relator.

(i.) Votos – Ministro Relator Sepúlveda Pertence

O Ministro Sepúlveda Pertence divide a norma atacada em dois momentos ou duas normas: a primeira diz respeito à comissão instituída para averiguar os “valores reais” dos precatórios, e a segunda determina a inclusão, nas leis orçamentárias, dos valores a serem pagos a título de precatório, quando cumpridas as metas fiscais do Estado. Segundo o Ministro a segunda norma teria caráter concreto, nos termos da jurisprudência da Corte até então firmada, mas cujo objeto advém da primeira norma, esta sim de caráter geral e abstrato.

Como esta segunda norma condiciona a existência da primeira, uma vez que será a apreciação dos valores dos precatórios pela comissão que determinará o que pode ou não ser levado à lei orçamentária e comparado com as metas fiscais, o Ministro conhece da ação para as duas normas.

Decide pela concessão da liminar pleiteada, entendendo patente a inconstitucionalidade incorrida pelo dispositivo impugnado como um todo, já que a primeira norma “invade, mediante a instituição de esdrúxula comissão revisora, área que a Constituição reservou ao Poder Judiciário e ofende a proteção nela assegurada à coisa julgada”, enquanto a segunda norma infringe a “obrigatoriedade da inclusão no orçamento da verba necessária à satisfação dos precatórios”, conforme art. 100, §1º da Constituição.

(ii.) Votos – Ministro Ilmar Galvão e Moreira Alves

Os Ministros Ilmar Galvão e Moreira Alves votam pelo não conhecimento da ação, apontando que a norma impugnada teria efeitos concretos, tal como a jurisprudência da Corte, e, principalmente, que se o STF suspendesse suspender sua vigência, alteraria o *caput* do art. 37, o que tornaria sua atuação prática legislativa positiva.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

A Ementa não retrata fielmente o quanto foi decidido pelo Pleno. A maioria dos Ministros acompanhou o Relator na suspensão da vigência do §2º do art. 37 da LDO/MT, dando provimento ao pedido de liminar da parte. No entanto, os Ministros Ilmar Galvão e Moreira Alves em momento nenhum votam com a maioria, não conhecendo da ação desde o seu início. Não se pronunciam acerca da liminar, apesar de, na Ementa, constar que a Corte, à unanimidade, decidiu pelo provimento da mesma.

O julgamento desta ação se deu em 19/12/2001. Em 26/02/2003 o Ministro Sepúlveda Pertence prejudica a ação por perda de legitimidade de partes, uma vez que o PSL haveria perdido completamente sua representatividade na Câmara dos Deputados. Esta decisão é agravada pela Requerente e revista pelo Ministro Menezes Direito em 2008, que reconsidera a decisão monocrática, mantendo ativa a ADI diante de “relevante alteração da jurisprudência desta Corte quanto ao tema, que passou, a partir de precedente firmado no julgamento do agravo regimental na ADI 2618-PR, em que o PSL também figurou como agravante, a perfilhar o entendimento de que, por se tratar de processo objetivo a legitimidade da parte deve ser afetada no momento da propositura da ação”.

V. Análise do Acórdão:

Três aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Nesta ADI, mais uma vez tem-se um Partido Político de oposição utilizando o STF como uma segunda arena política. A Corte, contudo, não atua neste caso de forma passiva ou segura, mas de fato suspende a vigência da norma impugnada.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação:

O Requerente não dialoga neste caso com a jurisprudência assentada da Corte acerca da natureza das normas orçamentárias, mas, tão somente, discute, na sua inicial, o dispositivo impugnado e sua relação com a Constituição. A fundamentação da medida cautelar, contudo, não se aprofunda, conferindo poucos ou quase nenhum argumento a comprovar o *periculum in mora*. Mesmo assim, suas razões são levadas em consideração pela Corte, no voto do Relator, que concede a liminar.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros:

Neste caso é clara a arguição da liminar como se se tratasse de discussão de mérito. O Relator não se apega aos clássicos argumentos para suspender a norma impugnada, como *fumus boni iuris* ou *periculum in mora*, mas se alonga sobre o próprio mérito da ação. A *ratio decidendi* é claramente construída pelo voto do Relator, dividindo a norma impugnada em duas outras e condicionando a suspensão da segunda à suspensão da primeira.

Importa anotar que o precedente da norma orçamentária de natureza concreta, tão defendido pelo Ministro Sepúlveda Pertence em sua posição kelseniana, é afastado pelo próprio em uma breve tomada argumentativa sobre a natureza geral e abstrata do comando que manda a Comissão determinar os valores reais dos precatórios. O Ministro, que tanto se valia da temporalidade e da indicação da LDO como norma cujos efeitos se esvaem na elaboração da LOA, não se preocupa em afastar esta construção argumentativa.

VI. Conclusão

Nesta ação parece clara que uma flexibilização da jurisprudência da Corte diante do precedente até então construído sobre a natureza formal das normas orçamentárias. O próprio Ministro Sepúlveda Pertence, forte defensor desta tese, abandona-a neste ADI para suspender os efeitos da norma. É acompanhado pela maioria da Corte, restando, somente, a posição minoritária dos Ministros Ilmar Galvão e Moreira Alves, entendendo que a alteração legislativa pretendida pela ADI imporia ao STF o ônus de agir como legislador positivo.

3.1.16. ADI 2925/2003

I. O que está sendo discutido?

Trata-se de Ação Direita de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pela Confederação Nacional do Transporte – CNT, visando declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, ou seja, interpretação conforme, do art. 4º, I, “a”, “b”, “c” e “d” da Lei Orçamentária Anual da União n.º 10.460/2003⁵⁰. Os dispositivos impugnados versam sobre a abertura de créditos suplementares, diante dos quais visa a autora restringir sua aplicação em relação às dotações de receitas e despesas da CIDE-Combustíveis.

II. Argumentos da Requerente

Alega a autora que a aplicação literal do art. 4º, I, “a”, “b”, “c” e “d” da Lei 10.460/2003⁵¹ afronta o quanto determina o art. 177, §4º, II da Constituição Federal, o qual dispõe sobre as finalidades a serem atingidas com os recursos da CIDE-Combustíveis.

O art. 177, §4º, II da Constituição determinou que os recursos da CIDE devem ser destinados a três finalidades específicas: o pagamento de

⁵⁰ Art. 4º da LOA nº 10.460/03: “Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo e desde que demonstrada, em anexo específico do decreto de abertura, a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2003, para suplementação de dotações consignadas: I -a cada subtítulo, até o limite de dez por cento do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de: a) anulação parcial de dotações, limitada a dez por cento do valor do subtítulo objeto da anulação, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo; b) reserva de contingência, inclusive de fundos e de órgãos e entidades das Administrações direta e indireta, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e no § 6º deste artigo; c) excesso de arrecadação de receitas diretamente arrecadadas, desde que para alocação nos mesmos subtítulos em que os recursos dessas fontes foram originalmente programados, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal; e d) até dez por cento do excesso de arrecadação”.

⁵¹ Art. 177, §4º da Constituição Federal: “A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos:

I - a alíquota da contribuição poderá ser: a) diferenciada por produto ou uso; b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, b;
II - os recursos arrecadados serão destinados: a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes”.

subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados, o financiamentos de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e, finalmente, o financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Expõe o autor que o art. 4º, I, incisos "b" e "c" da LOA, ao determinarem que a abertura de créditos suplementares para reforço de dotação se dê até um teto de 10% dos recursos disponíveis, impediria a destinação de toda a arrecadação da CIDE às finalidades constitucionais.

Ademais, argumenta que o art. 4º, I alienas "b" e "d" impõe limitação de 10% à suplementação do valor de cada subtítulo ou elemento de despesa, determinando que esta suplementação seja proveniente de anulação parcial de dotações, da reserva de contingência ou do excesso de arrecadação, o que retiraria do art. 177, §4º, II da Constituição Federal sua máxima eficácia, uma vez que impediria o cumprimento da destinação de receita estabelecida neste dispositivo constitucional. A autora argumenta, ainda, que o teto de suplementação impede que todos os recursos da CIDE contingenciados (e aqui aponta que para o exercício de 2003 mais de 40% dos recursos da CIDE foram atribuídos a "Reserva de Contingência"), sejam efetivamente destinados as suas finalidades constitucionais, o que leva a inconstitucionalidade da norma.

Não somente, alude que os incisos "a", "b", "c" e "d" do mesmo dispositivo, ao possibilitarem que créditos suplementares possam ser abertos com a anulação de dotações, com o remanejamento de reserva de contingência ou com o aproveitamento de excesso de arrecadação, poderiam desvirtuar recursos da CIDE-Combustíveis das suas finalidades constitucionais, para suprir despesas estranhas às destinações deste tributo.

Nesse sentido, a autora requer que o art. 4º, I, alíneas "a", "b", "c" e "d" seja declaradas inconstitucional, sem redução de texto, no que refere aos recursos da CIDE-Combustíveis, de modo a, (i.) em relação ao art. 4º, I, "b" e "c" da Lei nº 10.460/2003, impedir que subsista qualquer limitação a abertura de créditos suplementares quando se tratar de recursos e

finalidades da CIDE-Combustíveis; (ii.) e em relação a alienas "a", "b", "c" e "d" do mesmo dispositivo, impedir que sejam anuladas dotações, remanejados recursos da reserva de contingência ou aproveitados recursos do excesso de arrecadação em finalidades outras que não as constitucionalmente tratadas pelo art. 177, §4º, II.

A autora, contudo, parte do pressuposto de que esta norma não pode ser considerada norma concreta, individual, a luz da jurisprudência do próprio STF. Colaciona, para tanto, acórdãos já analisados neste trabalho que corroboram o entendimento do STF segundo o qual estaria afastado da apreciação por meio de controle concentrado de constitucionalidade ato político-administrativo de efeitos concretos que fixam despesas e alocam receitas. Nesse sentido, a autora passa a demonstrar, em sua inicial, que a norma presente no art. 4º, I, incisos de "a" à "d" não pode ser entendida como norma de caráter individual e concreto, e sim "norma de estrutura", que, segunda a autora, "está a regular a produção de outras normas (decretos de abertura de crédito suplementar), estas sim de efeito concreto".

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

A Corte recebe esta ADI segundo o art. 12 da Lei 9869/99, avaliando, primeiramente, a possibilidade jurídica de ser conhecido o pedido da autora em sede de controle concentrado de constitucionalidade. À exceção da Ministra Ellen Gracie, Relatora da ADI, todos os Ministros conhecem da ação e o fazem, principalmente, por entender o art. 4º, I, alíneas "a" à "d" são normas de contornos abstratos e autônomos e não, como entendeu a Relatora, normas de efeito concreto e individual.

Ao julgarem o mérito da ação, em plenário, a convergência que pareceu existir em seu conhecimento, desaparece, e os Ministros iniciam intenso debate não só sobre a própria natureza da norma argüida, se abstrata e geral ou concreta e individual, como sobre o papel da Corte diante de questões orçamentárias, questionando até que ponto julgar esta ação procedente ou não interfere nas próprias escolhas políticas do

Executivo, traçando, inclusive, questionamentos sobre a legitimidade da pretensão da parte autora, como representando os interesses das “empreiteiras” (nos termos do Voto do Min. Nelson Jobim).

Diferentemente de outras ADI, nessa em particular, somente o voto da Ministra Ellen Gracie aparece claramente identificado, previamente escrito e lido à Corte. O restante dos Ministros, diante do voto da Relatora, se debruça sobre os mais diversos argumentos, entrando em debates com sinais claramente subjetivos e ideológicos acerca do papel que esta ação representa diante dos demais precedentes já traçados pela Corte em relação ao controle concentrado de Leis Orçamentárias, ou mesmo do papel do próprio STF diante das escolhas políticas do Executivo. O debate se dá sem leitura de outros votos, somente o da Relatora, e culmina com um Acórdão que parece menos acordado do que deveria. A ação é julgada parcialmente procedente, vencidos a Relatora, Ministra Ellen Gracie, e os Ministros Joaquim Barbosa, Sepúlveda Pertence e Nelson Jobim.

(i.) Votos - Ministra Relatora Ellen Gracie:

Após elogios ao advogado da parte autora, a Ministra Ellen Gracie, não conhece da ação, sob o entendimento de que a norma impugnada teria efeitos concretos, diante do que não seria possível arguir sua constitucionalidade pela via concentrada.

A Ministra confere a todas as normas orçamentárias as mesmas características, ou seja, “ausência de abstração, generalidade e impessoalidade”, atos formalmente legais, de efeitos concretos, portadores de normas individuais de autorização. A Ministra faz alusão aos mesmos precedentes da Corte trazidos pela autora, além de colacionar outros acórdãos (ADI 1640/98; ADI 2057/2000; ADI 2100/2001; ADI 2484/2003; ADI 1716/98), todos neste trabalho já analisados, para confirmar a tese contrária à intenção da parte, de que a norma argüida não teria abstração e generalidade necessárias ao controle concentrado.

Assim, entende a Relatora que mesmo assumindo o argumento de tratar-se de norma programática, ou de estrutura, ela necessariamente

incidirá sobre as situações abrangidas pela lei, tendo, portanto, destinação específica, que inviabilizaria o controle concentrado.

Ademais, entende que não caberia ao STF conferir interpretação conforme, atendendo a pretensão da parte, pois assim “modificaria o sentido e o alcance da autorização concedida pelo Legislativo por meio da presente lei formal”, ou violaria o “princípio basilar da separação de Poderes”, entendendo a Ministra que agiria o STF como “legislador positivo”, ao invés do seu papel de “legislador negativo”.

Apesar de não conhecer da ação, tem seu voto vencido, o que a leva a examinar mais uma vez o caso, desta vez sendo obrigada a discutir o mérito da pretensão da autora.

A Relatora julga a ação improcedente decidindo, em síntese, pela constitucionalidade do teto de 10%, como possibilidade do Executivo de abrir créditos suplementares sem autorização expressa do legislativo. “Trata-se, portanto, de um salutar mecanismo de pré-autorização legislativa que confere ao Poder Executivo um maior desembaraço na suplementação de dotações que tenham se mostrado insuficientes no curso do exercício. Tal chancela, entretanto, não poderia ser absoluta e irrestrita, sob pena de violação ao princípio da legalidade em matéria orçamentária”. Nesse sentido, a Ministra não vê razão na pretensão da autora de excluir esse limite de 10%, ainda que se trate de recursos da CIDE a serem empregados em suas finalidades constitucionais.

Entende incompatível a tese da autora de que não deveria subsistir essa limitação de 10%, sob pena de ser conferido ao Poder Executivo “cheque em branco pelo Poder Legislativo por meio da Lei Orçamentária Anual, sem limitação percentual alguma e, principalmente, sem uma autorização legislativa do Congresso Nacional específica e circunstancialmente vinculada à necessidade de suplementação”.

Ademais, entende a Ministra que os recursos provenientes da anulação parcial de dotação, reserva de contingência ou de excesso de arrecadação da CIDE-Combustíveis somente poderão vir a ser utilizados nas destinações constitucionais determinadas pelo art. 177, §4º, II, uma vez

que os dispositivos impugnados “determinam, explicitamente, a observância do art. 8º, par. único da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”.

Nesse sentido, os recursos da CIDE, segundo a Ministra, serão gastos nas finalidades constitucionais em razão do quanto dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, que “traz a conformação genérica e necessária entre o sistema orçamentário e as receitas obtidas mediante a cobrança das contribuições, cujo produto não pode ser destinado senão às finalidades que legitimaram a sua cobrança”⁵².

Nesse sentido, a Relatora entende insustentável a pretensão da Requerente e aponta que a autora, de fato, demonstra insatisfação diante de decisão política que contingenciou mais de 40% dos recursos da CIDE. Visaria, por meio desta ADI, compelir o Poder Executivo a utilizar, de forma indeclinável, este montante de recursos contingenciado por meio de abertura de crédito suplementar. Ou seja, a presente ADI teria intento mandamental, adentrando na seara das opções políticas governamentais.

(ii.) Votos - Posição dos demais Ministros quanto à possibilidade de Conhecimento da ADI.

Todos os demais Ministros presentes conhecem da ADI, e o fazem por entendê-la discutir dispositivo de caráter geral e abstrato, sujeito ao controle concentrado de constitucionalidade. Para o Ministro Marco Aurélio, a generalização que afasta por completo a possibilidade de controle concentrado de toda e qualquer norma orçamentária, se aceita, coloca-a acima da própria Constituição. Ou seja, a premissa de que a lei orçamentária teria ficado no âmbito da opção política e, portanto, não estaria sujeita ao controle concentrado, deve ser feita caso a caso.

Ao Ministro Gilmar Mendes, a norma atacada não guardaria qualquer relação com as normas típicas de caráter orçamentário, estando dotada de generalidade e abstração gravada pela temporalidade. O Ministro Sepúlveda

⁵² Art. 8º, § único da Lei Complementar 101/2000: “Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

Pertence fala ainda que é necessário fazer “algum distinguo”, senão estaria dando “carta de indenidade a toda a legislação orçamentária”.

Apointa o Ministro que os precedentes quanto ao tratamento dado pela Corte a arguição concentrada de constitucionalidade da lei orçamentária o teriam “inquietado” nos últimos tempos, até causando remorso quanto ao tratamento que fora conferido a ADI na qual se discutiu a autorização para destinar parte da arrecadação da CPMF a cobrir débitos do Ministério da Saúde⁵³, que não foi conhecida segundo os precedentes até então vigentes.

O Ministro Carlos Ayres Britto, inclusive, atesta que seria a lei orçamentária, logo abaixo da Constituição, a norma mais importante, que não poderia ser blindada do controle abstrato de constitucionalidade. O dispositivo discutido, aponta o Ministro, não determina receita e despesa, mas uma renovação duradoura entre a hipótese de incidência da norma e a sua consequência.

Para o Ministro Cezar Peluso, por sua vez, a norma seria típica norma de competência, guardando todas as características de generalidade e abstração que a sujeitam ao controle concentrado.

O Ministro Mauricio Corrêa também acompanha o entendimento da maioria, considerando a carga de abstração da norma que afastaria a jurisprudência vigente da Corte. Segundo o Ministro “estamos vivendo novos tempos”.

A Corte, portanto, conhece da ação, vencida a Ministra Ellen Gracie em relação ao posicionamento dos Ministros Mauricio Corrêa, Sepúlveda Pertence, Gilmar Mendes, Carlos Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Marco Aurélio, Carlos Velloso e Celso de Mello. Ausente o Ministro Nelson Jobim.

⁵³ Nas palavras do Ministro, em relação à ADI 1640/98: “Estou vendo um dos precedentes: autorização para destinar parte da arrecadação da CPMF a cobrir débitos do Ministério da Saúde com o FAT – não conhecemos da ADIn (o que me dá um certo remorso, diante do que veio a suceder posteriormente)”.

(iii.) Votos – Mérito: Posição Vencedora – Ministros Gilmar Mendes, Carlos Ayres Britto, Celso de Mello, Marco Aurélio, Cezar Peluso e Carlos Velloso.

Os votos se iniciam por uma má interpretação do voto da Min. Ellen Gracie, que a todos pareceu ter votado pela interpretação conforme. Confrontada a esclarecer esse fato, ela confirma, como já exposto no voto acima, que nega procedência ao pedido da autora, não realizando, assim, qualquer interpretação conforme.

O Ministro Marco Aurélio inicia a discussão, se contrapondo a posição sustentada pelo Ministro Nelson Jobim ao defender, para tanto, que a norma questionada sustenta dúvidas quanto a sua constitucionalidade, diante do que caberia a medida requerida pela autora, a interpretação conforme o art. 177, §4º, da Constituição.

Os Ministros Carlos Ayres Britto, Cezar Peluso e Gilmar Mendes confirmam o entendimento do Ministro Marco Aurélio e julgam procedente a ação, para que o Governo não possa “invocar outra interpretação qualquer como pretexto para deixar de cumprir a Constituição”. O Ministro Peluso, inclusive, faz alusão ao limite de 10% como forma de escusa para o Governo limitar até este teto a aplicação do excesso de recursos da CIDE a qualquer das três finalidades.

O Ministro Gilmar Mendes, em seu Aditamento de voto, chama o tema debatido de “assaz complexo”, diante do qual caberia realização de audiência pública ou até “designação de um debate entre ‘experts’”. Por estar esta ADI sendo julgada no último dia do ano judiciário, estariam os Ministros impedidos “‘moral e juridicamente’ de pedir vista sem assumir responsabilidade”. Assenta que o texto constitucional é, contudo, impositivo, o que determina que as finalidades constitucionais da CIDE sejam cumpridas, sem, contudo obrigar o Governo a gastar. Essa afirmação se repete nos votos dos demais, que não entendem ser uma questão de decisão mandamental, como indicou a Ministra Ellen Gracie.

(iv.) Votos Dissidentes – Mérito: Posição dos Ministros Joaquim Barbosa, Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence.

O Ministro Joaquim Barbosa inicia o debate já por negar seguimento a ação, nos termos do Voto da Relatora Min. Ellen Gracie. Não confere maiores fundamentos a sua posição, apenas uma breve e enigmática indignação: “eu desafiaria as pessoas com um mínimo conhecimento de Direito comparado a vislumbrar a possibilidade de uma Corte constitucional conceder o que se pleiteia nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade (...) é desconhecer completamente toda a evolução das relações entre Legislativo e Judiciário nesses duzentos anos. Parece-me exótico.”

O Ministro Nelson Jobim também nega procedência a ação, e o faz por entender, na linha da posição da Relatora, que o que se exige do STF é um mandamento ao Executivo para que gaste o quanto contingenciado.

O Ministro, inclusive, reporta-se aos interesses das “empreiteiras” que restariam por trás dessa ação. Entende que o procedimento orçamentário já haveria excluído a possibilidade de desvio de finalidade da CIDE pela própria alusão ao art. 8º, parágrafo único da LRF. Ademais, o limite de 10%, como já apontado pela Min. Ellen Gracie, vincularia a possibilidade do Executivo aprovar créditos suplementares por decreto, “uma delegação legislativa, para suplementação de dotações consignadas”. Se a necessidade de suplementar a dotação excedesse os 10%, o Executivo não teria mais a via preconizada pelo art. 4º da Lei Orçamentária Anual, e teria que recorrer ao tramite normal, com aprovação legislativa.

O Ministro Sepúlveda Pertence adota a posição do Ministro Jobim, não visualizando no texto impugnado ambigüidade capaz de autorizar o recurso a “interpretação conforme”. Entende que o art. 8º, da LRF tornaria “absolutamente inequívoco que o crédito suplementar só pode destinar verbas vinculadas ao objeto de sua vinculação”. Nesse sentido, nega procedência a ação.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

A posição vencedora votou pela procedência da ação. Ocorre, contudo, que a ementa do acórdão fala em procedência parcial da ação. É

de se impressionar, pois a ementa é deveras diferente do quanto parece ter sido o posicionamento da maioria dos Ministros, que votaram pela interpretação conforme de todo o art. 4º, I da Lei 10.460/03.

A ementa⁵⁴ fala em procedência parcial para afastar o primeiro pedido da autora, qual seja, o que se refere à inconstitucionalidade do limite de 10% a créditos suplementares sobre as dotações da CIDE (relacionado às alíneas “b” e “d” do art. 4º, I da LOA). Cabe apontar que o Relator do Acórdão foi o Ministro Marco Aurélio, um dos votos vencedores, cujo posicionamento, como já apontado, foi pela procedência da Ação. Confira-se: “Não tenho nenhuma dúvida o que eu digo é que o amanhã, se a decisão não for no sentido da procedência do pedido formulado na inicial, revelará o emprego dessa contribuição, do arrecadado a título dessa contribuição do art. 177, §4º, em áreas diversas, tendo em conta - repito – a ambigüidade da lei atacada. Peço vênias para acompanhar a divergência dos Ministros Carlos Britto, Gilmar Mendes, Cezar Peluso e julgar procedente o pedido, **nos termos em que formulado**, assentado que não pedido quanto ao contingenciamento”. (destaque nosso).

Ora, aparentemente o Ministro mudou de posicionamento ao formular a ementa, e afastou a pretensão da autora quanto à limitação de 10% à abertura de créditos suplementares. Cabe questionar, nesse sentido, o que

⁵⁴ Ementa do Acórdão: “PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do citado parágrafo. Decisão. O Tribunal, por maioria, conheceu da ação, vencida a Senhora Ministra Ellen Gracie, Relatora, que não a conhecia. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Quanto ao mérito da questão, o julgamento foi adiado. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Falou pela requerente o Dr. Luiz Alberto Bettiol. Plenário, 11.12.2003. O Tribunal, por maioria, julgou procedente, em parte, a ação, para dar interpretação conforme a Constituição, no sentido de que a abertura de crédito suplementar deve ser destinada às três finalidades enumeradas no artigo 177, § 4º, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c”, da Carta Federal, vencidos a Senhora Ministra Ellen Gracie, Relatora, e os Senhores Ministros Joaquim Barbosa, Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 19.12.2003”.

de fato foi decidido pela Corte, restando a dúvida quanto a posição vencedora, seja do voto do Ministro Marco Aurélio e dos demais Ministros vencedores, seja a constante da ementa do acórdão.

V. Análise do Acórdão:

Três aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Nesse caso a ação foi proposta pela Confederação Nacional do Transporte, claramente interessada em que os recursos da CIDE-Combustíveis tenham sua destinação constitucional efetivada, uma vez que uma das finalidades deste tributo é a melhoria da infra-estrutura de transportes.

O Ministro Nelson Jobim faz alusão ao interesse das “empreiteiras” e da sua influência junto a CPI do Orçamento, pretendendo verbas que estariam alocadas em outras dotações, o que, aparentemente, as levaria a utilizar a presente ADI como forma de determinar ao Executivo como gastar⁵⁵.

Independentemente da veracidade das colocações do Ministro, cabe aqui destacar esta ação como outro exemplo (tal como na ADI 203, já analisada) em que grupos de interesse recorrem ao Judiciário para ver valer suas pretensões na elaboração do planejamento orçamentário. Para além da constitucionalidade ou não do dispositivo, a Confederação Nacional do Transporte recorre ao STF para que este declare que um determinado dispositivo deve cumprir finalidades constitucionais que a afetam

⁵⁵ Confira-se o confuso posicionamento do Ministro Nelson Jobim: “Ministro Marco Aurélio, Vossa Excelência me permite? Só para lembrá-lo que estamos escutando, aqui, assunto que diz respeito à CIDE que, ao fim e ao cabo, é uma questão das empreiteiras nacionais que têm uma longa história no País. Na verdade, esse é um dispositivo muito genérico ETA envolvendo o quê? A saúde. Há verbas destinadas à saúde, então, vamos só dizer que é da CIDE, nos interesses das empreiteiras nacionais? Vamos discutir uma norma geral ou uma ação direta de inconstitucionalidade para um caso concreto” (Cf. ADI 2595/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 19.12.2003).

diretamente, dispositivo este que foi proposto pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo, legitimamente.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação:

O proponente da ação, para fazer valer sua pretensão, procura afastar a jurisprudência predominante da Corte de que os dispositivos orçamentários têm efeitos concretos e individuais, não se sujeitando a análise de constitucionalidade pela via concentrada.

Essa tentativa da autora é muito bem sucedida, não só devido aos argumentos trazidos, mas, em grande parte, ao momento em que vivia a Corte, como pode se depreender dos votos. Aparentemente o posicionamento da Corte até então vigente começava a esgotar-se diante de pretensões mais complexas que lhes eram apresentadas e, provavelmente, de um novo papel que a Corte passa a exercer na resolução de conflitos (não é por acaso que o Ministro Mauricio Correa ressalva à Ministra Ellen Gracie que “estamos vivendo novos tempos, então é preciso ter cuidado”). O posicionamento da Corte em relação a estes precedentes de fato parecia estar causando certo desconforto em relação até mesmo a ações já julgadas, diante do que Ministro Sepúlveda Pertence aponta um “certo remorso” em relação a posicionamento anteriormente adotado (na mesma ADI 1640/98, já analisada) quando ação de pretensão semelhante não foi conhecida pela Corte.

Em relação as razões em si, que levaram a pretensão da autora, não se pode deixar de notar a explícita alusão na inicial à destinação de mais 40% dos recursos da CIDE à reserva de contingência. Ainda que não fosse seu intuito, ou pelo menos é isso que a autora afirma na inicial, questionar o emprego real da CIDE, importa destacar que este simples exemplo foi parte propulsora dos votos que conferiram procedência a ação, como o voto do Ministro Carlos Velloso, o qual se reporta as condições das rodovias e o condicionamento da CIDE a suas finalidades constitucionais.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

Como já apontado, resta muito difícil determinar qual a *ratio decidendi* do Acórdão em face das alterações que a ementa sofreu quando

redigida pelo Ministro Marco Aurélio. De fato, tem-se incontroverso que o art. 4º, I, "a" à "d" deve ser interpretado a luz do art. 177, §4º da Constituição, restando a abertura de créditos suplementares vinculada as disposições constitucionais quanto as finalidades da CIDE-Combustíveis. Mas não se sabe, ao certo, o que foi decidido quanto ao limite de 10%, aspecto também questionado pela autora e cujo tratamento somente foi apontado pela Ementa.

Ademais, importa destacar, para os fins desse trabalho, a importante discussão que se deu antes do julgamento do mérito acerca da viabilidade do controle abstrato de leis orçamentárias. Não se pode afastar essa decisão sobre o conhecimento ou não da ADI como um precedente importante sobre a possibilidade de se interpretar dispositivos da lei orçamentária de forma a conferir-lhe abstração e generalidade suficientes ao controle concentrado.

A jurisprudência anterior parece ter sido brevemente revista, e seu alcance, limitado. A tese consolidada da Lei Formal parece, de fato, ter sido flexibilizada, diante do que restou, nesse caso, como a *ratio decidendi* na análise do conhecimento da ação: a lei orçamentária também pode ser abstrata e geral, portanto, nesses casos, objeto de controle concentrado de constitucionalidade.

VI. Conclusão

Não se pode deixar de notar, em primeiro lugar, o descompasso entre a ementa e o acórdão. De fato, o Ministro Marco Aurélio parece ter mudado o seu entendimento e consolidado algo muito diverso do quanto disposto nos debates. Neste caso, cabe uma ressalva quanto ao método decisório e de elaboração de acórdãos do STF. Quanto mais divergente a Corte, mas difícil é entender quais os motivos que fundamentam sua decisão final e qual *ratio decidendi* do acórdão.

Ademais, observa-se que a ação fora proposta por entidade altamente interessada nos recursos da CIDE, e, principalmente, em face de controvérsia interpretativa alegada pela própria parte, mas sequer fundamentada em exemplos claros de desvio de recursos. Ou seja, de fato,

a Ministra Ellen Gracie tem um ponto bastante favorável ao seu posicionamento, ao apontar que a pretensão da parte parece de fato a de um mandado de segurança preventivo. Não se está diante de uma norma que fere frontalmente a Constituição, mas de norma cuja dúvida sobre sua interpretação, que pairou sobre os votos de todos os Ministros, levou a uma decisão pela interpretação conforme.

Não é possível enxergar, nesse caso, fundamentação plausível. O grupo de interesse diverge quanto a interpretação de norma orçamentária que não o obriga, mas somente a administração, cuja interpretação equivocada, esta sim, poderia causar desvio de recursos, o que, portanto, poderia demonstrar a necessidade de uma interpretação conforme. Mas no caso, tem-se uma norma cuja problemática interpretativa se dá no etéreo, trazida à Corte por quem não resta obrigado por ela e sequer a viu em prática.

Uma última conclusão se reporta a observada revisão jurisprudencial que parece determinar um desconforto da Corte com o seu posicionamento anterior e, principalmente, uma flexibilização já em prática diante dos acórdãos anteriores, da tese da Lei orçamentária como lei formal.

3.1.17. ADI 3652/2006

I. O que está sendo discutido?

Trata-se de ADI, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Governador do Estado de Roraima contra dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias n.º 503/2005, emendados pela Assembléia Legislativa, apesar do veto do Poder Executivo. São impugnados na LDO: (i.) o art. 41, que limita percentuais com gastos com pessoal de todos os Poderes e Ministério Público; (ii.) o art. 52, *caput* e §§§ 1º, 2º e 3º, que dispõem sobre a distribuição do superávit financeiro do exercício entre todos os Poderes e o Ministério Público; (iii.) o art. 55 que dispõe sobre a contratação de operações de crédito para o financiamento da dívida pública; (iv.) e o art. 56, parágrafo único, o qual confere aos Poderes Legislativo e

Judiciário, bem como ao Ministério Público, a prerrogativa de alterar os seus orçamentos por transposição, remanejamento ou transferência de recursos.

II. Argumentos da Requerente

Argumenta a Requerente, em linhas gerais que (i.) o art. 41 da LDO haveria estabelecido limites percentuais para gastos com pessoal acima dos limites constitucionais do art. 169 e da Lei de Responsabilidade Fiscal; (ii) o art. 52 e seus parágrafos haveriam disposto de forma imprópria sobre o conceito de superávit financeiro e violado os arts. 167 da Constituição Federal e 43 da Lei 4320/64; (iii;) o art. 55 possibilitaria, inconstitucionalmente, que o Poder Executivo obtivesse uma maior discricionariedade acerca das operações de crédito e do peso destas na determinação das receitas para a LOA; e (iv.) o art. 56 haveria conferido aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público a prerrogativa de legislar por iniciativa própria acerca da sua organização orçamentária, ferindo o art. 61 e 165 da Constituição Federal.

Alega que a Assembléia Legislativa exorbitara os limites de sua competência, emendando de forma insanável a proposta da LDO, não havendo prévia dotação orçamentária para atender as projeções da despesa adicional, originada de suas emendas. Atesta que a medida legislativa aumentara “ilegalmente o gasto com pessoal no Poder Legislativo”, o que levaria a uma diminuição da despesa com “investimentos e na área social”.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

Nesta ADI, o Relator Ministro Nelson Jobim julga a Medida Liminar em 18/01/2006, por decisão monocrática, entendendo-a procedente, sob o argumento de que a Assembléia Legislativa alterara significativamente os termos do projeto de lei elaborado pelo Governador, ferindo o art. 165, I da Constituição, que confere ao chefe do Executivo a iniciativa privativa de elaboração orçamentária. Com a aposentadoria do Ministro Nelson Jobim, assumiu a Relatoria do caso o Ministro Sepúlveda Pertence, que, para julgar o mérito, em Plenária, oficia a Procuradoria Geral da República, a Advocacia

Geral da União e a Assembléia Legislativa do Estado de Roraima, para que prestem informações sobre o caso.

O Ministro Relator profere voto pela procedência parcial da ação, somente em relação ao art. 56 da LDO/RR, determinando a interpretação conforme deste dispositivo, para que a possibilidade de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma programação a outra, obedeça aos limites do art. 167, II da Constituição, garantindo, portanto, que a eventual abertura de novos elementos de despesa não exceda os limites de créditos orçamentários ou adicionais aprovados.

Em relação ao art. 41, não conhece da ação, por entender que tratar-se-ia de norma concreta, sem generalidade ou abstração necessárias ao controle concentrado de constitucionalidade. Ao art. 52 e seus parágrafos, não conhece da ação, em relação aos parágrafos 1º e 3º, alegando que a fundamentação despendida pela parte apenas invocaria ilegalidades em relação à LRF e à Lei 4320/64, e julga a ADI improcedente, em relação ao §2º, por entender que tal dispositivo apenas versava sobre a distribuição de receita oriunda do superávit financeiro.

Em relação ao art. 55, entende impertinentes os parâmetros constitucionais invocados, na medida em que o art. 165, §8º da Constituição permitiria a contratação de operação de crédito por antecipação de receita.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

A posição do Ministro Relator é seguida à unanimidade por todos os demais, que apenas recebem a ação em relação ao art. 56, parcialmente, para determinar uma interpretação conforme em relação ao art. 167, II da Constituição.

V. Análise do Acórdão:

Três aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Novamente a parte Requerente, Governador do Estado, pretende utilizar o STF como arena política para um segundo embate em relação à Assembléia Legislativa. Observe que, como em casos anteriores, o Governador perdera no Legislativo, que emendara a proposta orçamentária original, e recorre ao STF para fazer valer sua vontade.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação:

A fundamentação do Requerente, em sua inicial, mais se vale de demonstrações de ilegalidade, das emendas em relação à LRF e a Lei 4320/64, do que de constatações claras de inconstitucionalidade. Este é um ponto que parecer passar despercebido pelo Ministro Nelson Jobim, quando da concessão da liminar, mas importa ao Ministro Sepúlveda Pertence, que não conhece da ação em dois dos dispositivos questionados.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

Neste acórdão a tese da lei orçamentária, como lei concreta se perfaz em relação a apenas um dos dispositivos impugnados. Nos demais, o Ministro, acompanhado pelo Pleno, se vale de curtas objeções às alegações da parte, para somente atender, parcialmente, o pedido da Requerente em relação ao art. 56, idealizando interpretação conforme a este artigo. A *ratio decidendi* desta ação somente pode ser aferida dispositivo por dispositivo, não sendo possível identificar uma *ratio* única, que tenha conduzido o voto durante a análise individual dos artigos impugnados.

VI. Conclusão

Cabe apontar a celeridade com que este processo foi julgado, liminar e definitivamente pela Corte. A ação fora ajuizada em 15 de novembro de 2005, em relação à LDO aprovada para o exercício de 2006. A liminar, por sua vez, foi concedida em 18 de janeiro de 2006 e o mérito julgado em 19 de dezembro do mesmo ano. Ou seja, tudo se passou dentro do mesmo exercício em que vigorou a LDO aprovada.

A liminar, tendo sido proferida rapidamente e suspendendo os dispositivos impugnados, permitiu que a LOA do ano de 2006 fosse

elaborada sem os seus efeitos. Neste sentido, ainda que a ADI tivesse sido julgada anos depois, a liminar já teria surtido os efeitos de uma decisão final. Além disso, a decisão de mérito, apesar de proferida no mesmo exercício, pouco importou, em termos práticos, uma vez que a LDO do exercício seguinte já estaria sendo elaborada ou mesmo aprovada.

Destaca-se a posição do Ministro Sepúlveda ao afastar qualquer menção à tese da norma orçamentária como lei formal na maior parte dos dispositivos impugnados, inclusive por recepcionar o pedido da parte autora parcialmente. Os dispositivos impugnados possuem teores diversos, o que justificaria ultrapassar esta tese em cada um deles. O argumento, contudo, parece ser oportunamente utilizado pelo Ministro em apenas um dos dispositivos.

3.1.18. ADI 4048/2008

I. O que está sendo discutido?

Trata-se de ADI, com pedido de medida liminar, interposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), contra Medida Provisória nº 405/2007, proferida pelo Presidente da República para abertura de crédito extraordinário em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder do Poder Executivo. Argumenta a parte que esta Medida Provisória violaria a Constituição Federal em seus arts. 62, §1º, I, "d" e 167, §3º. Importa anotar que ao longo do julgamento, a Corte é informada da conversão da MP 403/2007 na Lei n.º 11.658/2008, sendo a ADI aditada pela parte, para também questionar este último normativo.

II. Argumentos da Requerente

O PSDB, por meio da presente ADI requer a declaração de inconstitucionalidade da MP 405/2007 por entender ausentes as condições de imprevisibilidade e urgência, exigidas pelo art. 167, §3º para abertura de Crédito Extraordinário.

Demonstra conhecer o posicionamento jurisprudencial do STF em relação à impossibilidade de controle concentrado de normas

orçamentárias, por seu caráter concreto e individualizado. No entanto, para justificar o conhecimento da ADI, faz referência à posição doutrinária do Ministro Gilmar Mendes que sustenta a possibilidade de submeter normas ou atos administrativos de efeitos concretos, tais como as normas orçamentárias, ao controle concentrado. Argumenta a Requerente que o não conhecimento da ação ensejaria considerar medidas provisórias sobre créditos extraordinários “mais fortes do que leis ordinárias, porque escapariam ao controle de constitucionalidade, bem assim, ficaria destituída de sentido a norma constitucional”, ou seja, segundo a autora, significaria “criar espaço de ilegitimidade (de inconstitucionalidade) não passível de controle jurisdicional”.

Em relação ao mérito da ação propriamente dito, argumenta que a Constituição confere parâmetros comparativos a exemplificar o que entende por urgente e imprevisível: “são imprevisíveis e urgentes as despesas correntes, por exemplo: (1) de guerra; (2) de comoção interna; (3) de calamidade pública”. Aduz, inclusive, que estes eventos seriam de tal gravidade à ensejar a decretação de Estado de Defesa ou de Sítio (também previstos pela Carta Constitucional, arts. 136 e 137). No entanto, a Medida Provisória questionada “não tem a mesma densidade de gravidade, de imprevisibilidade e de urgência de uma guerra, de uma comoção interna ou de uma calamidade pública”.

Aduz que a Constituição excluiu expressamente do campo temático da medida provisória toda e qualquer norma orçamentária (a dizer, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o próprio orçamento e os créditos adicionais e suplementares). A única exceção conferida foi ao caso dos créditos extraordinários, como “resposta imediata do Estado diante de despesas imprevisíveis e urgentes”. Nesse sentido, a MP 405/2007 deveria ser considerada inconstitucional por não ser dotada destes requisitos e, portanto, violar os arts. 62, §1º, I, “d” e 167, §3º da Constituição Federal.

Requer a parte, por último, a concessão de medida liminar, sob o argumento de que a Medida Provisória, por ter sua vigência imediata, “implicará graves prejuízos e outros efeitos danosos absolutamente

irreversíveis, quando no futuro tiver sua vigência suspensa em virtude do reconhecimento, no mérito da presente ação, dos vícios apontados”.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

Até o momento, somente foi apreciado pela Corte o pedido de Medida Liminar da presente ADI, o qual foi concedido por maioria, nos termos do voto do Ministro Relator Gilmar Mendes, vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Ellen Gracie e Menezes Direito.

Importa anotar que, em meio aos debates sobre o conhecimento ou não da ação e o deferimento da medida liminar pleiteada, os Ministros ficam sabendo, pelo então Advogado Geral da União, José Antônio Dias Toffoli, que a Medida Provisória já havia sido aprovada pelo Congresso Nacional e convertida na Lei 11.658/2008. Diante desta informação, resta, primeiramente, entre os Ministros um fraco debate sobre a pertinência do objeto da ação, uma vez proposta contra Medida Provisória, que, agora estaria convertida em Lei. Não é intuito deste trabalho averiguar o posicionamento do STF acerca da convalidação de Medida Provisória inconstitucional por eventual conversão em Lei.

No entanto, este debate será apenas pontuado para demonstrar o que de fato resta por trás dele, a divergência entre os Ministros acerca do papel e dos limites do controle de constitucionalidade do STF diante de atos políticos dos Poderes Legislativo e Executivo. No caso, resta claro entre os Ministros divergências quanto a possibilidade de avaliar o juízo político realizado pelo Congresso Nacional, que se revelam em uma discussão sobre quem detém a última palavra, a Corte ou o Congresso Nacional.

(i.) Voto Vencedor: Relator Ministro Gilmar Mendes. Acompanharam: Ministra Carmem Lúcia, Ministros Eros Grau, Carlos Ayres Britto e Marco Aurélio.

“Quem dá a última palavra é o Supremo”. (Ministro Marco Aurélio)

O Ministro Gilmar Mendes conhece da ação por entender possível o controle concentrado de leis, ainda que seu conteúdo não seja dotado de generalidade de abstração. Entende o Ministro que “se a Constituição submete a lei ao processo de controle abstrato, até por ser este o meio próprio de inovação na ordem jurídica e o instrumento adequado de concretização da ordem constitucional, não parece admissível que o interprete debilite essa garantia da Constituição, isentando um número elevado de atos aprovados sob a forma de lei do controle abstrato de normas”. Indica o Ministro que para muitos desses atos normativos, somente restaria o controle abstrato, uma vez que não envolvem, em muitos casos, situações subjetivas, ou seja, “dificilmente poderão ser submetidos a um controle de legitimidade no âmbito da jurisdição ordinária.”

Considera que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal “não andou bem ao considerar as leis de efeito concreto como inidôneas para controle abstrato de normas”.

Ressalta o que considera ser o novo entendimento da Corte, traçado pela já analisada ADI 2925/2003, em que o STF acolheu a preliminar de cabimento da ação contra lei orçamentária, sob o argumento de que os dispositivos impugnados, ainda que provenientes de norma orçamentária, seriam dotados de suficiente abstração e generalidade. Entende o Ministro que esta nova orientação é mais adequada, permitindo controle de legitimidade no âmbito da legislação ordinária.

Nesse sentido, a Tese defendida pela autora, de inconstitucionalidade da Medida Provisória, seria “controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto”.

Ademais, como expõe em debate, ao longo dos votos dos demais Ministros, a quantidade de leis criadas cujo conteúdo até poderia se reportar concreto é de tal grande número que “se fossemos assumir uma posição radical, ficaríamos sem mecanismo de controle”.

Ao tratar do mérito da ação, o Ministro Gilmar Mendes entende que a Medida Provisória questionada destinou-se a criar créditos a despesas correntes, os quais não são qualificados pela imprevisibilidade ou pela urgência que exigem os artigos constitucionais (arts. 62, §1º, I, "d" e 167, §3º).

Analisando a Exposição de Motivos da MP/405/2007 (EP 345/207 MP) observa que, além da maioria das despesas ter este caráter corrente, ainda nos casos em que existem de fato despesas necessárias e relevantes, que precisam, impreterivelmente, de recursos suficientes para evitar o desencadeamento de uma situação de crise, "são aportes financeiros destinados à adoção de mecanismos de prevenção em relação a situações de risco previsíveis." Nesse sentido, a situação de crise ainda não estaria configurada, "de modo que faltam os elementos da imprevisibilidade e da urgência para caracterizar a necessidade da abertura do crédito extraordinário". Ressalta o Ministro: "impressiona a quantidade de medidas provisórias editadas no último ano, pelo Presidente da República, para abertura de créditos extraordinários". Aponta que desde o início de 2007 mais de 20 medidas provisórias haveriam sido emitidas para abertura de "créditos de duvidosa natureza extraordinária".

Acompanharam o Ministro Relator a Ministra Carmem Lúcia, sem qualquer ressalva; os Ministros Carlos Ayres Britto, Marco Aurélio, Eros Grau e o Ministro Celso de Mello.

O Ministro Carlos Ayres Britto acompanha, inicialmente, o voto do Ministro Gilmar Mendes à integralidade, inclusive fazendo alusão à distinção que o art. 102, I, "a" da Constituição realiza entre lei e ato normativo, corroborando o entendimento do Relator de que a "densidade normativa para efeito de controle abstrato de constitucionalidade se exige para ato que não seja a lei". Nesse sentido, a lei seria o ato primário de aplicação da Constituição, que inova a ordem jurídica por justamente restar logo abaixo da Constituição. Esse seria o caso da Lei Orçamentária, a qual, segundo o Ministro, "no fundo, abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade".

O Ministro Marco Aurélio também conhece da ação, mas traz discussão, que fora suscitada pelo Advogado Geral da União, sobre a temporalidade da norma, que já vigorava e já haveria realizado atos concretos.

Essa consideração é tomada pelo voto do Ministro Eros Grau, que também acompanha o relator, com a ressalva de que a suspensão da eficácia da MP 405/2007 somente se daria “com efeitos a partir de agora”, considerando, assim, os eventos já consumados. No mesmo sentido se dá o aditamento do Voto da Ministra Carmem Lúcia, que entende a necessidade de serem preservadas as situações já consolidadas. O Ministro Gilmar Mendes ressalva, quanto a esse aspecto, que levou em consideração a possibilidade de situações já consolidadas, mas de fato, entende que existem casos em que não houve ainda “prejuízo completo”, “uma vez que pode não ter havido o empenho, como tem havido denúncias no sentido de que se abre o crédito, mas não se utiliza o crédito”. Nesse caso, como ressalta o Ministro Carlos Ayres Britto, a existência de créditos não pagos somente demonstraria a falta de urgência dos mesmos, corroborando o entendimento do Relator.

No que concerne a conversão da Medida Provisória em Lei, o Ministro Marco Aurélio posiciona-se peremptoriamente - “quem dá a última palavra é o Supremo”. Ou seja, ainda que convertida em lei, sua constitucionalidade deve ser averiguada, uma vez que entende o Ministro não ser dado ao Supremo se despedir do papel de guarda da Constituição se é necessário perquirir se a situação de fato mostrou-se imprevisível e urgente. “Abriu-se crédito para afazer frente a despesas ordinárias e despesas que poderiam, quanto ao implemento, aguardar o pronunciamento do Congresso Nacional”, afirma o Ministro.

O Ministro Carlos Britto, apesar de também seguir a posição do Relator, corroborada pelo Ministro Marco Aurélio, questiona se a palavra final não seria de fato do Congresso Nacional, apesar da Medida Provisória ter sido editada para fazer frente a despesas que, segundo o Ministro, “não tem essa gravidade no plano de sua imprevisão.” Entende dever do STF

analisar as destinações, mas, claramente, demonstra um desconforto em fazê-lo diante da notícia que haveria o Congresso Nacional convertido a Medida Provisória em Lei. Para justificar sua posição, salienta que “certas despesas ou certos atos não nos possibilitam dizer se foram praticados com urgência. O juízo afirmativo da urgência é muito difícil, mas há certas situações em que, transparentemente, a toda a evidência, não são urgentes. Ou seja, quando o urgente é trivializado é banalizado, dá para perceber instantaneamente”.

Ao Ministro Celso de Mello não surte efeito o conhecimento de que a Medida Provisória fora convertida em lei, pois entende que “a conversão legislativa da medida provisória não convalida nem sana o vício de inconstitucionalidade que compromete aquele ato executivo revestido de força de lei”.

Adota o mesmo entendimento do Ministro Gilmar Mendes, no que toca ao reconhecimento da possibilidade arguir em controle concentrado normas orçamentárias além de entender como plenamente possível o controle jurisdicional dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância à edição de medidas provisórias, ainda que conceitos indeterminados. Para o Ministro “a carga de discricionariedade subjacente à formulação inicial, pelo Chefe do Executivo, do juízo concernente aos requisitos da urgência e da relevância, não pode legitimar o exercício abusivo da prerrogativa extraordinária de legislar”.

Desse modo, deve o STF analisar tais requisitos caso a caso, o que, nesta ADI, demonstraria um claro abuso do Poder Executivo ao emitir medida provisória sobre crédito que não restaria de fato extraordinário, não restando presentes, segundo o Ministro, a relevância e urgência necessárias⁵⁶. Acompanha o Relator e estende o provimento liminar à Lei 11.658/2008, em que se converteu a MP 405/2007.

⁵⁶ Importa destacar que o Ministro Celso de Mello profere o maior voto desse acórdão e, na maior parte dele, discute o abuso do Poder Executivo em utilizar Medidas Provisórias, usurpando funções legislativas. Utiliza vasta doutrina para demonstrar a importância da separação de Poderes, o que fundamenta sua posição de estar o Poder Executivo comprometendo as funções do Legislativo, seu poder de agenda e criando um ordenamento “sob o signo do efêmero”. Nenhuma dessas questões será analisada neste trabalho, que se

(ii.) Votos Dissidentes: Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Ellen Gracie e Menezes Direito.

"Precisamos valorizar a democracia". (Ministro Joaquim Barbosa)

O Ministro Cezar Peluso inicia a divergência em relação ao voto do Relator, entendendo que a Medida Provisória ora em discussão não seria "nem tecnicamente, do ponto de vista rigoroso e severo, de uma lei sequer formal", mas a "simples autorização para a prática de um ato que pede a colaboração do Legislativo". Nesse sentido também se posicionam os Ministros Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa. Para o primeiro, não haveria *periculum in mora*, uma vez que a Medida Provisória seria ato de efeitos concretos, que já haveriam se exaurido no tempo. Nesse sentido, não haveria *periculum in mora* a favor da autora, mas a favor da Administração, uma vez que se trataria de situação já consumada que pretende ver-se revertida.

Já para o Ministro Joaquim Barbosa, não seria sequer legítima a intervenção do STF, uma vez que a Medida Provisória já haveria sido aprovada pelo Congresso Nacional – "Não vejo como o Supremo Tribunal Federal possa substituir ao Congresso Nacional em sede cautelar para rejeitar uma medida provisória que o Congresso já aprovou".

No mesmo sentido, o Ministro Lewandowski, em debate, defende que o Judiciário não pode rever atos caracterizados pela ampla discricionariedade do Executivo e julgar o que é urgente o relevante. "O Judiciário, que é um fiscal, um fator de equilíbrio no relacionamento entre esses dois Poderes eminentemente políticos, a meu juízo, só interfere em momentos excepcionais de tetralogia, de abuso, de absoluta irracionalidade. Ou seja, passada a medida provisória pelo crivo do Executivo e pelo Parlamento, e, para que nós possamos rever esses critérios, é preciso que se caracterize realmente uma situação absolutamente excepcional".

volta para a posição da Corte diante de normas orçamentárias. A medida provisória é instrumento para a aprovação de créditos extraordinários, e a discussão que este estudo se volta vai até a possibilidade do STF de averiguar os quesitos de urgência e relevância do crédito. Não se pretende aqui, reitera-se, observar o STF diante das Medidas Provisórias.

Como também ressalta o Ministro Peluso, não cabe a Corte distinguir destinações entre as de fato relevantes e urgentes e aquelas que não cumprem estes requisitos: “se trata aqui de ato típico de governo. Complexo, porque exige a colaboração do Congresso Nacional, mas que é, em substância, de simplesmente escolher a oportunidade de gastar em coisas que, presumidamente, são do interesse público. Não é o Supremo Tribunal que deva dizer à Presidência da República ou ao Congresso Nacional se pode, ou não, gastar, mediante créditos extraordinários, mediante crédito suplementar ou mediante crédito que seja lá que título tenha, do ponto de vista orçamentário. Isso é atividade típica de governo. É o Governo que decide sobre isso, e se decide mal, responde perante outras instâncias”.

A Ministra Ellen Gracie corrobora a posição dos demais, não só vota pelo não conhecimento da ação como pelo indeferimento, caso conhecida, da medida liminar pleiteada. Entende que, de fato, as normas orçamentárias podem se submeter ao controle concentrado, mas em casos excepcionais, quando detêm todas as características típicas desse tipo e controle, como abstração e generalidade.

No entanto, no caso em tela, se estaria diante de um “ato específico de autorização de determinada despesa que, no juízo político-administrativo do Chefe do Poder Executivo da União (e, portanto, da própria Administração Pública Federal) mostrou-se concretamente indispensável por sua imprevisibilidade e urgência”. Entende a ministra que não é papel da Suprema Corte, no exercício do controle jurisdicional concentrado de constitucionalidade de normas, averiguar a urgência e imprevisibilidade dos fatos e circunstâncias que levaram a abertura do crédito extraordinário, “além de estar sempre suscetível a subjetivismos e influências político-partidárias, demandaria, muitas vezes, produção de prova técnica de todo incompatível com o controle abstrato de normas”.

A ministra vota pelo que ela considera a manutenção do princípio da separação de poderes e acrescenta considerações quanto a necessidade de aprovação deste crédito específico diante do atraso da aprovação da lei

orçamentária anual de 2008, que excedeu o prazo constitucional. Para ela, se a Corte nulificar a medida provisória ora questionada, deverá assumir a responsabilidade de sopesar as conseqüências objetivas decorrentes desse pronunciamento.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

A decisão da Corte foi pelo conhecimento da ação e pela concessão da medida liminar pleiteada, nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes, decidindo-se que a Lei 11.658/2008, na qual a Medida Provisória 405/2006 fora convertida, teria seus efeitos suspensos até o julgamento do mérito da ação.

Importa salientar que, em meio ao debate final que se dá quando todos já têm seus votos proferidos, o Ministro Ricardo Lewandowski levanta a possibilidade, para o posterior julgamento de mérito, da Corte lançar-se sobre a lista de dotações constata da Medida Provisória, convertida em lei, e avaliar, dotação por dotação, qual cumpriria ou não o caráter emergencial necessário. Diante dessa proposta, o Ministro Joaquim Barbosa rapidamente insiste que esta seria tarefa do Congresso Nacional, dissídio acompanhado pelo Ministro Peluso, que entende estar a Corte subtraindo competência legislativa de examinar relevância, urgência e imprevisibilidade.

O Ministro Gilmar Mendes, ao contrário, entende não só ser possível a Corte fazê-lo, como existiriam pressupostos adicionais, além dos artigos constitucionais para tanto, uma vez que mais de dez por cento do orçamento efetivado fora praticado por medidas provisórias. Como destaca: “Temos tido todas essas discussões, por exemplo, sobre direitos sociais. Como ele se realiza? O problema da omissão, como se faz esse controle? Tudo passa pelo orçamento”.

Ao final do julgamento, diante da suspensão liminar da Lei 11.658/2008, na qual fora convertida a Medida Provisória 405/2007, parece ficar acertado, entre os Ministros, que farão a avaliação rubrica por rubrica do crédito extraordinário aprovado, ainda que sobre as críticas do Ministro Joaquim Barbosa, que encera o debate por dizer “Sim, nós vamos nos substituir ao Congresso. Penso que estamos simplificando a questão. O

problema é a disfuncionalidade estrutural do Congresso Nacional, e isso não cabe ao Supremo Tribunal Federal resolver. Esse é o problema.”

V. Análise do Acórdão

Três aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Não se pode deixar de notar, mais uma vez, a presença de um Partido Político, de clara oposição ao governo vigente, devidamente representado junto ao Congresso Nacional, que pretende fazer do STF o fórum político ausente na edição de medida provisória, ato unilateral do governo. Desloca do fórum político ao Judiciário um embate legislativo claro, que se daria no Parlamento, se a medida fosse legislativa. Deve-se observar, contudo, que, durante a tramitação da ação, a Medida Provisória em apreço passa por um juízo de avaliação no Congresso Nacional, o qual a legitima, transformando-a na Lei 11.658/2008. Diante desse quadro, o PSDB tem no debate parlamentar a possibilidade de fazer valer sua vontade quanto à ilegitimidade da medida provada, mas perde no fórum político. Com a ADI ainda em trânsito, tem aos seus interesses um segundo confronto, desta vez no STF, quando não mais resta sob a forma de uma minoria votante, mas com parte igualmente representada em um confronto bilateral com o Governo.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação:

O PSDB, em sua inicial, não apresenta qualquer decisão da Corte que pudesse sustentar sua pretensão. No entanto, utiliza-se largamente de posições doutrinárias do próprio Ministro Gilmar Mendes, o que parece ter sido muito pertinente, uma vez que, por sorteio, foi este mesmo Ministro o Relator da ação.

Ademais, não se pode deixar de notar que o autor sequer cita as rubricas que de fato poderiam servir de exemplo a demonstrar a suposta ausência de urgência e relevância. Parte do pressuposto, ao longo de toda a sua argumentação, de que esta ausência mostrava-se clara, tendo maior preocupação em afastar o posicionamento da Corte sobre a possibilidade ou não de apreciação, pela via concentrada, de normas orçamentárias.

A fundamentação da parte mostra-se bastante simples, e, segundo a Ministra Ellen Gracie, até incompleta.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

A presente ADI foi conhecida e sua liminar julgada procedente pela maioria da Corte. Maioria apertada (6 votos a 5), em votos que se alinharam em dois posicionamentos finais. Quanto ao conhecimento da ADI, duas teses foram apresentadas pelos Ministros.

A primeira, já conhecida por esse trabalho amplamente, sustenta a impossibilidade de controle concentrado de constitucionalidade de normas orçamentárias, em razão do seu caráter concreto e individual, por ser norma em apenas sentido formal. Ainda que flexibilizada pela admissão de que normas orçamentárias podem ter natureza abstrata e efeitos gerais, como restou demonstrado em ADI anteriores (ADI 2925/2003, 3652/2006), esta tese persiste parcialmente na presente ação, e é defendida principalmente pela Ministra Ellen Gracie e pelo Ministro Peluso.

O outro posicionamento, vencedor entre os Ministros e capitaneado pelo Ministro Gilmar Mendes, conheceu da ADI 4048, em uma clara revisão da jurisprudência da Corte até o momento, sobre a possibilidade de controle de constitucionalidade de leis orçamentárias. Afastou a restrição deste controle apenas sobre normas gerais e abstratas, para consolidar nova tese - a possibilidade do controle constitucional independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Este novo posicionamento nasce, na verdade, da ADI 2925/2003, na qual, pela primeira vez, se questionou a importância da Lei Orçamentária diante da ordem constitucional, como primeira norma, depois da Constituição. Desde aquele acórdão o Ministro Gilmar Mendes já sustentava a necessidade de normas

concretas se submeterem ao controle concentrado da Corte, principalmente diante do seu número e importância. Apesar de presente na ADI 2925, é somente nesta ADI que se consolida e se amplia esse posicionamento para toda e qualquer norma concreta.

Além do conhecimento da ação, a avaliação sobre a concessão da medida liminar pleiteada faz com que os Ministros debatam de fato o mérito da ADI, diante do qual, como já apontado anteriormente, duas posições opostas emergem sobre os limites e pertinência do controle abstrato de normas orçamentárias, especificamente os requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade de medida provisória, convertida em lei, aprovando créditos extraordinários.

Capitaneada pelos ministros Ricardo Lewandowski, Ellen Gracie, Cesar Peluso, Joaquim Barbosa e Menezes de Direito, resta a posição dissidente, que privilegia a “separação de poderes”, a necessária deferência em relação aos atos aprovados pelo Congresso Nacional e o respeito aos juízos discricionários do Legislador e do Executivo, no que concerne a avaliação dos quesitos de relevância e urgência das Medidas Provisórias.

A posição contrária, sob a liderança do Ministro Gilmar Mendes, como consequência necessária da possibilidade de analisar atos concretos pela via concentrada, entende que os termos relevância e urgência, constitucionalmente referidos pelos arts. 62 e 167, devem ser interpretados pela própria Corte, cujos poderes, inclusive, a possibilitam analisar rubrica a rubrica de cada uma das dotações orçamentárias da MP 405/2007 e averiguar os critérios utilizados pelo Executivo e corroborados pelo Legislativo. Esta última posição também sai vencedora, permitindo a suspensão da eficácia da Lei 11.658/2008 e a futura apreciação, pelo mérito, de cada uma das dotações consagradas no crédito extraordinário aprovado.

VI. Conclusão

Neste acórdão se observa um debate claro em relação aos limites de atuação do STF quando do controle abstrato de normas. Não só se debate o nível de interferência da Corte sobre a discricionariedade política dos

Poderes Legislativo e Executivo, como quem tem a última palavra no sistema jurídico brasileiro.

Observa-se um STF que por uma apertada maioria aprovou a possibilidade de rever os critérios políticos que permitiram a edição da Medida Provisória e mais, a possibilidade desses 11 Ministros avaliarem o que pode ser considerado urgente, relevante ou imprevisível para fins orçamentários.

Uma vez possível a apreciação, em controle concentrado de constitucionalidade, das leis orçamentárias, este parece ser um segundo questionamento lógico: Qual o limite? Até onde deve o STF ir? Na ADI 2925/2003, o STF preferiu apenas interpretar conforme a Constituição e afastar-se da possibilidade de apreciar qualquer desvio efetivo das finalidades da CIDE. Mas nesta ADI, a posição dominante se consolidou a favor do STF, e não a favor do Executivo ou do Legislativo. De fato, não se pode falar em tendência à maior intervenção, uma vez que esta é apenas uma ADI e a aprovação se deu em sede liminar, não definitiva, principalmente, por uma maioria apertada.

Mas não se pode deixar de observar a clara mudança de alinhamento da Corte em relação aos seus precedentes anteriores. Se antes era regra a posição quase sempre unânime de impossibilidade do controle concentrado de leis orçamentárias, nesta ADI uma maioria de Ministros pretende afastar essa restrição, sob o argumento da importância da Lei Orçamentária e da quantidade de atos normativos que se parecem com ela, dotados dos mesmos aparentes efeitos concretos, mas editados sob a forma de lei.

De fato, a Corte ainda está muito dividida, e opiniões podem mudar quando do julgamento final desta ação. Mas a disposição do Ministro Lewandowski ao propor a análise rubrica por rubrica de urgência e relevância torna possível uma reflexão sobre o papel que a Corte pretende adotar nos próximos anos.

Cabe questionar, por fim, a legitimidade com a qual o STF revê os juízos políticos do Executivo e do Legislativo, para dar a última palavra sobre orçamento. Não se pode deixar de notar que reconhecer a

possibilidade de controle de Lei Orçamentária é forma da Corte, ainda que não unânime, se dar o poder de argüir sobre lei que, nos próprios dizeres dos Ministros, é a mais importante abaixo da Constituição. A esfera de atuação do STF se amplia com essa possibilidade, abre-se o caixa da nação a sua análise constitucional. Importa questionar se o Legislativo e o próprio Executivo já não teriam feito essa ponderação constitucional ao aprovarem em suas casas a Medida Provisória e a Lei. Não somente, se caberia ao STF rever essa ponderação e ele mesmo dizer o que deveria ou não ter sido entendido como urgente, relevante ou imprevisível.

Além disso, quais seriam as conseqüências dessa revisão? Observa-se que, ao suspender a eficácia da Lei 11.658/2008, os votos vencedores não fizeram qualquer ponderação sobre os efeitos de deferir a medida liminar pleiteada. Ainda que possam ter sido muito graves.

Como a própria Ministra Ellen Gracie expõe em seu voto dissidente, ao suspender a medida, a Corte estaria suspendendo o orçamento, por exemplo, de parte relevante da Justiça Eleitoral, ou de órgãos importantes da Administração Pública, cujas despesas dependeriam destas receitas. Se os votos vencedores sequer refletiram sobre esta possibilidade, entendendo permitido ao STF decidir abstratamente, sem observar as conseqüências de suas decisões no mundo fático, é de questionar até onde se darão quando apreciarem rubrica por rubrica do crédito extraordinário aprovado.

3.1.19. ADI 4049/2008

I. O que está sendo discutido?

A presente ADI também foi proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, com pedido de medida cautelar, desta vez contra a Medida Provisória nº 402/2007, proferida pelo Presidente da República também para a aprovação de créditos extraordinários em favor de diversos órgãos do Poder Executivo. Com o mesmo posicionamento anterior, o PSDB também defende a inconstitucionalidade deste normativo diante dos arts. 62, §1º, I, “d” e 167, §3º da Constituição Federal. Ademais,

a Medida Provisória 402/2007, tal como a MP 405/2007, também é convertida na Lei n.º 11.656/2008.

II. Argumentos da Requerente

Os argumentos da Requerente são exatamente os mesmos sustentados na ADI 4048/2008, sendo apresentados, inclusive, na mesma ordem em inicial idêntica. Ademais, quando ciente da conversão da MP 402/2007 na Lei n.º 11.656/2008, o autor também requer o aditamento da inicial, sustentado a não configuração de prejudicialidade da ADI.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

Importa destacar que, mais uma vez a posição vencedora defere a medida cautelar pleiteada e suspende a eficácia da Lei 11.656/2008. Ademais, tal qual a ADI 4048/2008, não resta esse posicionamento a salvo de debates, os quais se dão, principalmente, diante das diversas concepções de limites do poder da Corte em determinar os quesitos de urgência, relevância e imprevisibilidade das despesas.

(i.) Voto Vencedor: Relator Carlos Ayres Brito. Acompanharam: Ministras Carmem Lúcia e Ellen Gracie, Ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello e Marco Aurélio.

O Voto do Relator pouco inova quanto ao posicionamento adotado na ADI 4048/2008. Para conhecer da ação, repetindo o entendimento anterior, aponta que a norma orçamentária pode ser objeto de controle de constitucionalidade concentrado, uma vez o art. 102 da Constituição fizera distinção entre lei e ato normativo, o que, nesse caso, implicaria em reconhecer que tão somente o ato normativo deveria ter sua abstração e generalidade comprovadas para que fosse possível sujeitar-se ao controle concentrado. Novamente a importância da Lei Orçamentária, como a norma que “mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que projeta sobre toda a máquina estatal administrativa e, por isso mesmo, na qualidade de vida de toda a sociedade civil”.

Não somente, também confirma o entendimento já traçado pela ADI 4048/2008 quanto à possibilidade do STF em apreciar os critérios de urgência, relevância e imprevisibilidade, citados pelos arts. 62, §1º, I, "d" e 167, §3º da Constituição Federal. Quanto ao mérito, julga procedente a medida cautelar, suspendendo a eficácia da Lei 11.656/2008, na qual fora convertida a MP 402/2007. Ao analisar os anexos I e III da MP 402/2007, entende o Ministro que não restariam presentes em nenhuma das despesas a que fazem referência os conceitos de imprevisibilidade e urgência, havendo "casos de escancarada inadequação aos pressupostos constitucionais". Ressalta o Ministro que nem a Exposição de Motivos da MP, emitida pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, justificaria quaisquer dos requisitos de urgência, relevância e imprevisibilidade. Avalia a natureza das despesas para declarar que os créditos abertos pela via extraordinária consistiriam em créditos suplementares ou especiais, de obrigatória autorização legislativa.

Acompanhando, desta vez, o Voto Vencedor do Relator, a Ministra Ellen Gracie defere a cautelar, alterando seu posicionamento, firmado na ADI 4048/2008, sem qualquer fundamentação, aduzindo, simplesmente, que se curvara à posição majoritária do julgado anterior.

Os Ministros Marco Aurelio e Gilmar Mendes reiteram seus posicionamentos adotados na ADI 4048/2008, para também darem provimento à medida Cautelar requerida. O Ministro Gilmar Mendes, inclusive, critica o poder do Executivo sobre a agenda do Legislativo por meio de medidas provisórias, "é que o Congresso, hoje, já fala, nas janelas permitidas pelas medidas provisórias".

Também repete seu entendimento o Ministro Celso de Mello, mais uma vez detentor do maior voto do acórdão, fazendo alusão a separação de poderes, necessidade de controle judicial dos requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade requeridos pela Constituição como forma de controle sobre o próprio poder do Executivo.

(ii.) Votos Dissidentes: Ministros Ricardo Lewandowski, Cezar Peluso e Menezes Direito e Eros Grau. (Ausente Min. Joaquim Barbosa)

O Ministro Menezes Direito inicia a divergência para confirmar posição já trazida na ADI 4048/2008. Conhece da ação, por admitir o precedente firmando pela Corte quanto a possibilidade de controle de normas orçamentárias, ainda que leis formais. Indefere a medida cautelar, contudo, sob o fundamento de que não seria possível a Corte substituir-se no exame de urgência ou imprevisibilidade tomadas no campo do Poder Executivo.

O Ministro Ricardo Lewandowski também mantém seu posicionamento firmado na ADI 4048/2008, para indeferir a medida cautelar entendendo não ser possível ao Poder Judiciário substituir-se aos Poderes Executivo e Legislativo na avaliação de urgência, relevância ou imprevisibilidade, salvo nos casos de evidente abuso de poder ou desvio de finalidade. Reconhece, ainda, que entre as despesas listadas pelo Anexo da MP 402/2008 restariam questões relacionadas com a saúde pública, que, a seu ver, poderiam cumprir tais requisitos.

O Ministro Eros Grau, neste caso, modifica seu posicionamento firmado na ADI 4048/2008, indeferindo a medida cautelar sem, contudo, traçar maiores explicações que sua aparente sensibilização com os argumentos apresentados na ADI 4048/2008 pelos Ministros Cezar Peluso e Ricardo Lewandowski.

O Ministro Cesar Peluso reitera todo o seu posicionamento trazido na ADI 4048/2008, para também indeferir a Medida Cautelar, insistindo que, apesar do precedente firmado pela Corte da possibilidade de controle concentrado de norma de efeito concreto, não conheceria da ação por entender que se trataria, no caso, de uma “não-lei, formal sequer, mais, sim, caso de colaboração do Legislativo a ato tipicamente administrativo do Executivo”.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

Repetindo o posicionamento da ADI 4048/2008, o STF conheceu da ação e concedeu a medida liminar pleiteada pela parte, suspendendo os

efeitos da Lei 11.656/2008. O voto vencedor foi o de Ministro Relator Carlos Ayres Britto, confirmando os posicionamentos já traçados pela Corte sobre a possibilidade de controle abstrato de leis orçamentárias e quanto aos quesitos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade dos créditos extraordinários aprovados por Medidas Provisória.

Os votos dissidentes mantiveram, de igual modo, o mesmo posicionamento da ADI 4048/2008, pelo não conhecimento da ação e indeferimento da medida cautelar. Importa anotar que dois Ministros mudaram de posicionamento sem conferirem explicações sobre os motivos que os levaram a tanto. O Ministro Eros Grau passa a decidir contra o posicionamento majoritário, enquanto a Ministra Ellen Gracie passa a votar pela procedência da ação e deferimento da liminar.

Cabe ressaltar o debate que resta presente ao final dos pronunciamentos dos votos, tal qual o ocorrido na ADI 4048/2008, em que se dá um embate claro entre o Ministro Lewandowski e Cezar Peluso contra os Ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello e Marco Aurelio. Os dois primeiros confrontam os votos vencedores com demonstrações de despesas aprovadas pela MP 402/1997 cuja natureza extraordinária parece-lhes clara. Põem em dúvida, no caso, o posicionamento firme dos Ministros vencedores sobre o que deve ou não ser considerado como despesas relevantes, urgentes ou imprevisíveis, questionando a possibilidade da Corte realizar este juízo, uma vez que o Legislativo já o fizera e convertera em Lei a Medida Provisória.

V. Análise do Acórdão

Dois aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; e (ii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Mais uma vez tem-se que o mesmo partido político de oposição, o PSDB, ajuíza ADI contra Medida Provisória que aprova crédito extraordinário. Como já ressaltado, transfere o debate político para outra arena, uma vez que infrutífera a sua oposição junto ao Congresso Nacional,

já que a Medida Provisória foi, também nesse caso, convertida em Lei. O STF aceita fazer parte de diálogo institucional do qual originalmente se privava e decide por controlar questões orçamentárias que lhe são submetidas.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

A *ratio decidendi* deste acórdão repete a da ADI 4048/2008, pelo conhecimento da ação e procedência do pedido de medida cautelar, sob o fundamento de ser possível ao STF não só a análise em controle concentrado de leis orçamentárias, como também, a análise, em caso concreto, dos termos de relevância, imprevisibilidade e urgência em relação às despesas custeadas pelo crédito extraordinário aberto pela MP 402/2007, convertida na Lei 11.656/2008.

Os votos dissidentes repetem a mesma fundamentação utilizada na ADI 4048/2008, cabendo observar, contudo, a migração de dois Ministros para pólos de posicionamento opostos, sem conferirem explicações sobre as razões que os motivaram a tanto – o Ministro Eros Grau e a Ministra Ellen Gracie.

VI. Conclusão

Nesse caso, tal como na ADI 4048/2008, observa-se um STF que revê seu posicionamento anterior e tenta consolidar novo posicionamento mais invasivo em relação à lei orçamentária, dispendo-se, inclusive à análise rubrica por rubrica das dotações do crédito extraordinário aprovado pela MP 402/2007.

O debate final do acórdão, que contrapõe os votos dissidentes com o posicionamento vencedor, contudo, bem como a decisão de maioria, mais uma vez, apertada (haja vista a ausência do Ministro Joaquim Barbosa, que na ADI 4048/2008 havia votado contra o posicionamento vencedor) e o claro desconforto dos Ministros em decidir pela maior ou menor abrangência do controle do STF, levando, inclusive, dois votos que pareciam indubitavelmente posicionados a mudarem de lado, leva a crer que este não parece ser um posicionamento tão consolidado quanto quer fazer parecer o Ministro Gilmar Mendes ou o Ministro Carlos Ayres Britto.

Mais uma vez neste voto cabe questionar os efeitos e limites dessa decisão do STF. Ao suspender a eficácia da MP 402/2007, e da Lei 11.656/2008 na qual foi convertida, os votos vencedores, mais uma vez, não realizaram qualquer ponderação sobre a legitimidade da Corte em fazê-lo ou mesmo sobre as conseqüências desta sua decisão para a consecução de despesas administrativas importantes, que seriam custeadas por tais recursos.

Não se questiona aqui a validade do juízo de relevância, urgência e imprevisibilidade realizado pela Administração e ratificado pelo Legislativo. Este pode ter sido, realmente, equivocado. Mas uma vez realizado, planejadas e dotadas as despesas, poderia o STF, com os mecanismos que se subsumem a uma análise tão somente normativa das despesas aprovadas, reclassificá-las como irrelevantes, previsíveis ou não urgentes? A própria Ministra Ellen Gracie, defensora contundente do posicionamento dissidente parecer ter sido convencida que sim. Tal como na ADI 4048/2008, prevalecem aqui as dúvidas quanto aos próximos passos da Corte.

Ademais, outro questionamento que deve ser realizado aqui, o qual também serve à ADI 4048/2008, refere-se ao tempo para julgar o mérito da ação. Tem-se questionada lei que aprova créditos extraordinários para o exercício de 2008. No entanto, este exercício já se encerrou, e até presente momento, ano de 2010, o mérito desta ação, bem como da própria ADI 4048/2008, não foi julgado. É muito provável, ressalvada a hipótese do art. 8º, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, como uma conseqüência lógica desta demora, em razão da própria efemeridade da vigência temporal da lei orçamentária, que a Corte venha a prejudicar estas ações em decorrência da própria perda de objeto, uma vez que novas Leis Orçamentária virão, realocando os recursos discutidos, o que torna sem qualquer conseqüência prática a discussão rubrica a rubrica das Leis impugnadas.

3.1.20. ADI 3949/2008

I. O que está sendo discutido?

Trata-se de ADI, com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido político Democratas (DEM) contra o art. 100 da Lei Federal 11.514/2007, Lei Federal de Diretrizes Orçamentárias de 2008, o qual segundo a autora “concede aos poderes responsáveis pela elaboração da lei orçamentária o poder de estimar receitas que não tenha base na legislação e, sobretudo, na própria Constituição”, uma vez que permite à elaboração da lei orçamentária anual estimar receitas de propostas legislativas (emenda constitucional, projeto de lei ou de medida provisória) de alterações na legislação tributária e das contribuições.

II. Argumentos da Requerente

Alega a Requerente, em linhas gerais, que o dispositivo impugnado, ao permitir que os Poderes Executivo, ao elaborar o projeto de lei orçamentária, e Legislativo, ao aprová-lo, considerem receitas decorrentes de propostas legislativas que ainda não foram aprovadas, estaria, principalmente, permitindo que o orçamento anual seja elaborado com base em proposta de emenda constitucional ainda em tramitação, ou seja, conferindo ao cálculo da estimativa a receita quantias decorrentes de fontes vedadas constitucionalmente, sob o fundamento de esperar um contexto constitucional futuro. No caso, especificamente, a autora se insurge contra a consideração, para o projeto de lei orçamentária, de Propostas de Emenda à Constituição que se voltam à vigência da CPMF e vinculação de suas receitas, como a PEC N° 50, que pretendem prorrogar a vigência da contribuição até 31 de dezembro de 2011 e determina a desvinculação de suas receitas.

Segundo a autora, o art. 100 da LDO/2008 possibilitaria que o projeto de lei orçamentária desprezasse o disposto nos arts. 76 e 90 do ADCT, que estabelecem o prazo de vigência da CPMF, bem como a vinculação de suas receitas, ou até mesmo o quanto disposto pelo art. 167, VII da Constituição, ao admitir a fixação de estimativa de receita em fontes orçamentárias fictícias e hipotéticas, estabelecendo um ambiente de ilimitação real de créditos, vedado por este dispositivo constitucional.

III. Acórdão do Supremo Tribunal Federal

Nesta ADI a maioria dos Ministros acompanhou o voto do Ministro Relator Gilmar Mendes, o qual conheceu da ação, mas indeferiu a medida liminar pleiteada pela autora. O julgamento da liminar se dá em 14/08/2008, quase um ano depois da propositura da ação, 30/08/2007. Ademais, devido ao que a Ministra Ellen Gracie, em decisão monocrática proferida em 26/05/2010, chama de “falta de tempo hábil”, a ação é prejudicada em a razão da perda de eficácia temporal da norma orçamentária impugnada.

(i.) Votos: Ministro Relator Gilmar Mendes. Acompanhado à unanimidade.

O Ministro Gilmar Mendes, para conhecer da ação, repete a fundamentação que despendeu na ADI 4048/2008, sob a qual seria possível o controle concentrado de leis orçamentárias, mesmo sendo consideradas leis formais. Como ressalta o Ministro, “se a Constituição submete a lei ao processo de controle abstrato, até por ser este o meio próprio de inovação na ordem jurídica e o instrumento adequado de concretização da ordem constitucional, não parece admissível que o interprete debilite essa garantia da Constituição, isentando um número elevado de atos aprovados sob a forma de lei do controle abstrato de normas”. Nesse sentido, julga perfeitamente possível que o art. 100 da Lei 11.514/2007 figure como objeto da ADI.

Quanto ao pedido de medida cautelar da autora, o Ministro julga-o improcedente, por entender que o art. 100 da LDO/2008 trataria, tão somente de “ordinário procedimento de estimativa de receita, comum a qualquer programa orçamentário anual, que deve ser realizado por meio da lei de diretrizes orçamentárias”. A regra, no caso, seria compatível com o quanto previsto pelo art. 165, §2º da Constituição Federal⁵⁷, com o art. 22

⁵⁷ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as

da Lei 4320/1964⁵⁸ e com o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵⁹.

Assinala o Ministro que “não há orçamento sem estimativa de receita”, devendo o orçamento-programa retratar, tanto quanto possível a realidade financeira do Estado, devendo, portanto, explicitar “a receita arrecadada nos três últimos exercícios, a receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta orçamentária, assim como a receita prevista para o exercício objeto da proposta”. Deve levar em conta “as possíveis alterações a legislação tributária, na conjuntura econômica ou qualquer outro fato financeiro que implique alteração na arrecadação de receita nos próximos dois anos”.

Entende o Ministro que a preocupação da autora com os dispositivos relacionados a CPMF e DRU, de que tratam os arts 74, 75 e 76 do ADCT,

despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

⁵⁸Art. 22 da Lei 4320/64: “A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á: I - Mensagem, que conterà: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e fluante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital; II - Projeto de Lei de Orçamento; III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação: a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta; b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta; c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta; d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior; e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta. IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa. Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação”.

⁵⁹ Art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000): “As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. § 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. § 2º 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. § 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo”.

poderia, no máximo, permitir a suspensão da vigência da norma somente em relação a estes casos, sem redução do inteiro teor do dispositivo textual.

Ademais, ressalva o Ministro que a LOA já haveria sido aprovada, quando da data do julgamento desta ADI. A proposta de emenda constitucional que pretendia ampliar o prazo de vigência da CPMF fora rejeitada pelo Senado Federal e a proposta de emenda que visava ampliar o prazo de vigência da DRU, aprovada, passando a vigorar até 31 de dezembro de 2011. Ou seja, a discussão proposta pela ADI já haveria perdido relevância prática.

(ii.) Voto Dissidente: Ministro Celso de Mello.

O Ministro Celso de Mello, apesar de indeferir o pedido de medida cautelar, diverge do Relator quanto ao conhecimento da ação. Para o Ministro, seria inviável, em na situação sob análise, a utilização do processo de controle normativo abstrato para discutir a norma orçamentária ora impugnada. Importa destacar que este voto, proferido em 14/08/2008, diverge do quanto o Ministro decidira na ADI 4048/2008, sobre a possibilidade de apreciação de lei orçamentária no âmbito de controle concentrado.

IV. O que foi decidido pelo Pleno?

O Pleno, no exame da medida cautelar, acompanhou o voto do Ministro Relator, conhecendo da ação, mas negando-lhe efeitos suspensivos. Somente o Ministro Celso de Mello, contrariamente ao entendimento que ele mesmo sustentou na ADI 4048/2008, decidiu por não conhecer da ação, acompanhado os demais Ministros quanto ao indeferimento da cautelar.

V. Análise do Acórdão

Dois aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; e (ii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Mais uma vez se coloca ao STF questão orçamentária trazida por Partido Político de oposição ao governo, devidamente representado junto ao Congresso Nacional, cuja pretensão frustrada na aprovação da LDO o permite deslocar a questão ao âmbito judicial.

Veja-se que o DEM demanda junto ao STF questão orçamentária consubstanciada em lei, ou seja, que já haveria passado por sua análise junto ao Congresso Nacional. Não somente, é possível observar que o partido visa suspender o dispositivo justamente em razão de propostas de emenda constitucional que também tramitavam no Congresso. Ou seja, é possível levantar a hipótese que sugere estar o partido temeroso de não conseguir, também em relação as emendas, impugnar sua aprovação, o que o leva a pleitear junto ao STF decisão para que tais emendas sejam desconsideradas na elaboração da Lei Orçamentária Anual.

(ii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

Este acórdão torna-se importante por parecer consolidar o entendimento inaugurado pela ADI 4048/2008 de que a apreciação de normas orçamentárias pela via concentrada se faz não só possível como necessária, diante da importância do tema.

O Ministro Relator, acompanhado pela maioria da Corte, afasta a alegada inconstitucionalidade já na própria análise cautelar, mas não deixa de apontar a necessidade de apreciação de leis orçamentárias quando estas lhes são submetidas pela via concentrada. Somente um Ministro se volta contra o conhecimento da ação, o Ministro Celso de Mello, incoerente em relação ao seu posicionamento na ADI 4048/2008. Os demais Ministros, até aqueles que negavam veementemente conhecer da ação em razão do tipo de norma, acompanharam o Relator. Este caso parece consolidar o novo entendimento da Corte quanto ao tema.

Em relação ao mérito, a Corte indefere a medida cautelar, muito em razão das condições fáticas que vigoravam a época do julgamento. A Lei Orçamentária já havia sido aprovada e os projetos de emenda já haviam sido efetivamente discutidos. Nesse sentido, a situação que fora levada à apreciação da Corte um ano antes, naquele momento perdia sua urgência e

proeminência. É sintoma desta constatação a própria reanálise da lide somente dois anos depois da Sessão Plenária que julgou a cautelar, pela via monocrática para julgá-la prejudicada por falta de eficácia da norma.

VI. Conclusão

Além da já exposta constatação de que este acórdão simboliza uma consolidação do precedente firmado quanto a recepção de leis ordinárias no controle abstrato, cabe destacar o tempo como um fator muito importante no julgamento de questões orçamentárias, as quais têm, sem dúvida, uma materialidade muito atrelada ao exercício financeiro em que ocorrem. No caso em apreço, tal como se o observou na ADI 612/1990, a demora em julgar pode ser uma ferramenta para fazer valer a situação aprovada, e esta demora, quando se trata de leis orçamentárias, se conforma em pouco tempo. Observa-se que neste caso, a Corte levou um ano para julgar a cautelar e quase dois para determinar a prejudicialidade. Qualquer interesse de agir ou causa de pedir que restavam presente na ação deixam de existir, diante da curta vigência temporal destes normativos.

3.1.21. ADI 810/1993, 1911/1998 E 848/2002

A Análise destas ADI foi deixada para o final, apesar da ordem cronológica seguida até então. Entende-se que as três ações se relacionam diretamente entre si e fixam um entendimento sobre a LDO que, apesar de voltar-se a matéria Orçamentária, não se aproxima de nada que a Corte decidiu até então sobre o tema.

Aparentemente, nestes casos se firma outro posicionamento da Corte, que corre paralelamente ao que a mesma vem traçando sobre a apreciação, pela via concentrada, de normas orçamentárias.

I. O que está sendo discutido?

Nestas três ADI, todas ajuizadas pela Procuradoria Geral da República, foram impugnados dispositivos de Leis Estaduais de Diretrizes Orçamentárias que traçaram percentuais sobre as receitas gerais dos Estados, a serem repassados ao Judiciário, sem a anuência deste Poder.

Na ADI 810/1992, discute-se a constitucionalidade do art. 8º, III da Lei 10.039/1992 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Paraná, que fixou o orçamento geral do Poder Judiciário estadual para o exercício financeiro de 1993 em 6% sobre a receita geral do Estado.

Já na ADI 848/1993 discute-se a constitucionalidade do art. 6º da LDO do Estado de Rondônia nº 431/1992, para o exercício de 1993, que fixou ao Poder Judiciário estadual o percentual de 5% da receita líquida do Tesouro e do Fundo de Participação dos Estados.

Por fim, na ADI 1911/1998, discute-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Paraná n.º 12.214/1998, desta vez fixando ao Poder Judiciário o percentual orçamentário de 7%.

II. Argumentos da Requerente

Em todas as ações a Procuradoria Geral da República argumenta que houve fixação geral de receitas ao Judiciário, sem a anuência deste Poder, o que feriria a sua autonomia, nos termos do art. 99 da Constituição Federal.

III. Acórdãos do Supremo Tribunal Federal

Todos os Votos proferidos pelos Relatores são acompanhados pela Corte, à unanimidade, recepcionando os argumentos da PGR e deferindo a medida liminar pleiteada.

O voto proferido pelo Ministro Relator Francisco Resek na ADI 810/1993 acaba por servir como precedente às duas outras, fundamentando os Votos dos Ministros Sepúlveda Pertence e Ilmar Galvão nas ADI 848/1993 e 1911/1998, respectivamente. Em nenhuma das três ações, contudo, os Ministros despedem larga argumentação que permita identificar porque recepcionaram as alegações da PGR.

Deferem as medidas liminares pleiteadas, para, alguns anos depois, prejudicarem as ações, sem julgamento do mérito, por perda de vigência da norma orçamentária.

III. Análise do Acórdão:

Três aspectos se destacam e devem ser observados para uma análise crítica deste acórdão: (i.) quem são as partes envolvidas; (ii.) a fundamentação despendida pelo proponente da ação; e (iii.) a *Ratio Decidendi* e fundamentação do Ministro Relator.

(i.) As partes envolvidas:

Em todos os casos a PGR ajuíza a ação e o STF, sem sequer oficiar os requeridos (Governadores dos Estados e Assembleias Legislativas) por informações, dá provimento às medidas liminares pleiteadas, suspendendo a eficácia das normas impugnadas.

(ii.) A fundamentação despendida pelo proponente da ação:

A PGR repete a mesma fundamentação que dispôs na ADI 810/1993, repetindo argumentos, inclusive, de natureza consequencialista, reportando-se a idéia pouco clara de que os percentuais determinados pelas LDO seria insuficientes aos orçamentos do Poder Judiciário Estadual.

Importa destacar que na ADI 810/1993, precedente as demais, o próprio Relator acata este argumento consequencialista, aludindo para “certas operações contábeis bastante simples” que demonstrariam que o limite fixado pela LDO “vem a significar montante inferior aos gastos do ano em curso”. Não demonstra estas simples operações contábeis, contudo.

(iii.) *Ratio Decidendi* e a fundamentação dos Ministros do Pleno:

Nas três ações observou-se a manutenção de uma mesma *ratio*, pouco justificada pelos Ministros e sem nenhuma relação com as teses definidas anteriormente pela Corte em outras ações, que também apreciaram dotações e normas orçamentárias. Decidiram pelo provimento da liminar em face da inconstitucionalidade aferida diante do art. 99 da Constituição Federal. E só isso. Nenhuma articulação mais significativa que a recepção direta dos argumentos da PRG.

VI. Conclusão

Estas três ações representam um entendimento da Corte que parece seguir um caminho paralelo às discussões sobre a natureza concreta ou abstrata da norma orçamentária. Veja que nas três ADI discute-se

percentual fixo, a aplicar-se sobre a LOA, ainda a ser elaborada, em relação ao orçamento do Poder Judiciário. Consistiria, em comparação com o quanto analisado até agora, clara norma de efeitos concretos, meras dotações orçamentárias. Nenhum dos Ministros, contudo, sequer se preocupa em afastar o precedente firmado quanto à natureza deste tipo de norma. Simplesmente repetem a ADI 810/1993, que, por sua vez repete os argumentos da PGR. O próprio Ministro Sepúlveda Pertence, defensor da tese kelseniana, e Relator da ADI 848/1993, sequer faz alusão a sua clássica defesa, deferindo laconicamente a liminar.

3.2. SEGUNDA PARTE: ANÁLISE DAS DECISÕES MONOCRÁTICAS

3.2.1. ADI 2637/2003

I. O que está sendo discutido?

Nesta ADI ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina questiona-se a constitucionalidade da Lei 12.123/2002, promulgada pela Assembléia Legislativa que alterou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentária nº 11.860/2001.

II. Decisão.

Em breve decisão, o Ministro Relator Nelson Jobim julga prejudicada a ação em face da perda da vigência da LDO, que valeu para o exercício financeiro de 2001. O julgamento se dá em 22/10/2003, apesar da ação ter sido interposta em 11/04/2002. O Ministro utiliza como precedentes as ADI 612/1991, ADI 883/1993 e ADI 1287/1996.

III. Análise da Decisão.

Nesta Decisão é possível observar o peso do tempo e do seu transcurso nas normas orçamentárias. Qualquer ação que venha a ser interposta contra elas deve ser apreciada em tempo hábil, dentro do exercício financeiro para o qual fora aprovada, do contrário, a Corte entenderá a perda de objeto, identificado fim do exercício com perda de eficácia, apesar de possível a extensão dos efeitos da norma orçamentária, como dispõe o art. 8º da LRF.

3.2.2. ADPF 45⁶⁰

⁶⁰ Esta ADPF se posiciona em meio à discussão sobre se a Corte leva em consideração argumentos referentes a consequências financeiras de suas decisões e como lida com tais argumentos diante da constatação clara que a garantia de direitos presume gastos estatais, realocação de recurso, a interferência direta no planejamento e execução orçamentária. Em pesquisa empírica, DANIEL WANG pretendeu responder esta pergunta, voltando-se a parte do acervo jurisprudencial da Corte para analisar o posicionamento do STF particularmente diante dos argumentos de “escassez dos recursos”, “custos dos direitos” e da cláusula de “reserva do possível”, especificamente sobre três temas recorrentes à aplicação destes institutos: direito à saúde, direito à educação e intervenção federal para o pagamento de precatórios. Suas conclusões apontam que a Corte não se reporta às consequências financeiras de suas decisões de forma coerente. Ao dar provimento a todos os casos envolvendo direito à saúde e à educação, traçou, contudo, raras considerações a respeito da

I. O que está sendo discutido?

Paradigmática se mostra a ADPF 45, de relatoria do Ministro Celso de Mello e julgada em 29/04/2004. Nesta ação, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), impugnou veto presidencial à Lei de Diretrizes Orçamentária nº 10.707/2003, especificamente sobre o §2º do art. 55 desta norma, que possuía o seguinte conteúdo: “§ 2º Para efeito do inciso II do caput deste artigo, consideram-se ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza.”

II. Decisão.

O dispositivo, apesar de vetado, veio a reintegrar a Lei de Diretrizes Orçamentárias com a aprovação da Lei 10.777/2003⁶¹, de iniciativa do Presidente da República, que reinseriu o dispositivo vetado na Lei 10.707/2003, desta vez a compor a redação do art. 59 daquele normativo.

“escassez dos recursos”, dos “custos dos direitos” e da cláusula de “reserva do possível”, somente demonstrando maior preocupação em relação as conseqüências financeiras de suas decisões em ações diretas de inconstitucionalidade, nas quais os Ministros parecem se importar mais com a possibilidade de gerar precedentes fortes, de efeitos *erga omnes*. Diferentemente, em quase todas as ações que discutiram a intervenção federal para o pagamento de precatório, os Ministros demonstraram preocupação efetiva com efeitos financeiros de suas decisões. Argumentavam, inclusive, que o Estado teria diversas outras obrigações, como na área de educação e saúde, as quais justificariam o não pagamento dos precatórios. Para WANG, este tratamento diferenciado aponta uma posição contraditória da Corte, na medida em que todas as três matérias envolvem, igualmente, custos. De fato os valores financeiros em jogo quando do pagamento de precatórios excedem em muito as pretensões individuais por remédios ou vagas em escolas, o que poderia justificar o recurso a considerações financeiras pelos Ministros, nestes casos e não nos primeiros.

A pesquisa aponta a ADPF 45 como uma rara contribuição direta da Corte a questão da efetividade de direitos versus disponibilidade financeira de recursos.

(WANG, Daniel Wei Liang, *Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, Monografia de Conclusão de Curso da Escola de Formação, Sociedade Brasileira de Direito Público, 2006. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=80, acessado em 11 out. 2010)

⁶¹ A Lei 10.777/2003: “Acresce parágrafos ao art. 59 da Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2004”.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei: **Art. 1º** O art. 59 da Lei no 10.707, de 30 de julho de 2003, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos: “Art. 59.

§ 3º Para os efeitos do inciso II do caput deste artigo, consideram-se como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza”.

Este evento causou a prejudicialidade da referida ADPF, mas, não isentou o Ministro Relator de despender algumas páginas acerca da importância do controle judicial na viabilização de políticas públicas, especialmente em face de ações ou omissões do Executivo e do Legislativo que importem no prejuízo de direitos fundamentais.

Nesta atenção repousa uma importante análise do papel do Judiciário e, especialmente da Corte, na consecução e na garantia de direitos sociais. Segundo o Ministro, confere a Carta Constitucional eminente atribuição ao Poder Judiciário, em especial ao STF, de tutelar a garantia dos direitos fundamentais, ainda que, ordinariamente, não seja dado ao Poder Judiciário a atribuição de formular ou implementar políticas públicas, sendo esse domínio típico dos Poderes Legislativo e Executivo. No entanto, “poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático”.

Assinala o Ministro que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política “não pode converter-se em promessa constitucional incoseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado”.

No entanto, o Ministro ressalta que a necessidade de assegurar direitos fundamentais e sua prestação enfática, não pode deixar de levar em consideração o tema da “reserva do possível”. Assim expõe que “notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou

coletivas. É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política”.

No entanto, a necessidade de recursos à consecução de direitos não exige o Poder Público de comprovar objetivamente a incapacidade econômico-financeira que o inabilita a consecução direta da política pública que promove o direito fundamental. O Ministro, portanto, entende que a cláusula da “reserva do possível” não pode ser invocada argumentativamente, como recurso a exonerar o Estado do cumprimento de suas obrigações constitucionais com o “mínimo existencial”.

III. Análise da Decisão.

O que mais chama atenção nesta decisão monocrática é a tentativa do Ministro, em *obiter dictum*, de compatibilizar o chamado “Mínimo Existencial” com a cláusula da “Reserva do Possível”. Entende como “meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular” a “promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade”, ou seja, a promoção de direitos individuais e, necessariamente, das “condições materiais mínimas de existência”. Mas inevitável este mínimo existencial coexistir com restrições orçamentárias, escassez de recursos representada pelo argumento da “reserva do possível”.

Estabelece, para a compatibilização de um e outro um binômio de orientação à decisão judicial, “que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas”.

Este binômio deve, portanto, orientar a proteção e a execução de direitos e garantias individuais e é base fundamental ao controle do Judiciário sobre as ações e omissões do Legislativo e Executivo. Ainda que lhes reste o chamado “livre espaço de conformação” diante de alternativas analisadas e escolhidas pelo eleitorado, o Judiciário pode intervir, excepcionalmente, quando tais escolhas comprometerem a eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais.

Esta é uma única ação encontrada pela pesquisa por meio da qual se questiona a lei orçamentária em face da concretização de direitos sociais. Apesar de ser julgada prejudicada, por superveniente eliminação da causa de pedir, o Ministro gasta, em *obiter dicum*, longas linhas sobre o tema, considerando, inclusive, a adequação da via processual eleita ao controle, a ADPF.

3.2.3. ADI 3487/2005

I. O que está sendo discutido?

Nesta ADI, ajuizada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), questiona-se a constitucionalidade da MP 247/2005, que abre créditos extraordinários aos Ministérios da Ciência e Tecnologia, de Minas Energia, dos Transportes, da Cultura, do Meio Ambiente e da Defesa.

Argumenta o Partido, em síntese, que inexistiriam as condições de relevância, urgência e imprevisibilidade, impostas pela Constituição, em seus arts. 62 e 167, a abertura de créditos extraordinários por meio de Medida Provisória.

II. Decisão.

A Ministra Ellen Gracie nega seguimento a ADI por entender que a norma em questão não poderia ser controlada pela via direta, já que destituída da abstração e generalidade necessárias ao controle concentrado de constitucionalidade. Cita como precedente a ADI 1496/1996, de relatoria do Ministro Moreira Alves. Ademais, entende que a confirmação de ausência dos requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade necessariamente

deveria passar por produção farta de provas, o que é incabível por meio de ADI.

III. Análise da Decisão.

Nesta ADI resta clara a invocação à tese da lei formal, como precedente firmado pela Corte. Mesmo que no caso em tela os créditos abertos pareçam indevidos, a Relatora prefere afastar essa apreciação da via concentrada, confirmando o posicionamento da Corte até o momento.

3.2.4. ADPF 64/2005

I. O que está sendo discutido?

Nesta ADPF o Governador do Estado do Amapá questiona a constitucionalidade de alterações promovidas pela Assembléia Legislativa à Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado nº 846/2004. Alega que o meio processual para tal questionamento, a ADPF, se dá em razão dos precedentes da Corte, firmados contra a impossibilidade de controle de leis orçamentárias pela via concentrada direta. Ademais, argumenta que os dispositivos emendados pelo Legislativo estadual, causariam graves prejuízos aos objetivos-fins das políticas públicas do Estado, bem como feririam os arts. 1º, III e IV; 2º; 3º, I, III e IV; 61, § 1º, b; 63, I; 66, § 4º; 70; 99, § 1º; 146, parágrafo único; 165, § 2º; 166, § 2º, § 4º e § 7º; 170, VII; 193; 196; 198; e 213, § 1º, todos da Constituição Federal.

II. Decisão.

Em sua decisão, o Ministro Relator Carlos Velloso reporta-se a decisão da ADPF 63, até então não conhecida pelo Ministro Sepúlveda Pertence (esta decisão será reformada pelo Ministro Dias Toffoli, como será demonstrado a seguir), argumentando que teriam ambas o mesmo objeto e estariam sujeitas ao mesmo resultado, uma vez que a ADPF não consistiria o único meio a arguir a constitucionalidade de normas orçamentárias.

Aduz a imprecisão da Requerente ao utilizar esta via processual e não a ADI, confrontando esta escolha com precedentes da Corte firmados pelas ADI 2108/1999 e ADI 2925/2003, nos quais foram reconhecidos os

caracteres gerais e abstratos da norma, de modo a permitir-lhes o controle pela via concentrada. Entende que a ADPF, nos termos do art. 4º. §1º da Lei 9882/99, é via subsidiária, quando da inexistência de qualquer outra.

Ademais, identifica impossibilidade jurídica do pedido, sob o argumento de que a LDO questionada já haveria exaurido seus efeitos com a promulgação da LOA nº 877/2005. Sua decisão, portanto, é pelo não conhecimento da ação.

III. Análise da Decisão.

Nesta ADPF a parte pretendeu contornar a jurisprudência da corte alterando a via processual de acesso ao controle. No entanto, oportunamente, o ministro entende as ADI 2108/1999 e ADI 2925/2003 como exemplos da Corte de atribuição de generalidade e abstração às normas orçamentárias. Importa retomar tais precedentes, e lembrar que em nenhum deles resta indubitável esta consideração. Na verdade, a Corte amplamente diverge diante das decisões tomadas, apesar de conceder, em parte os pedidos dos autores. Em nenhuma delas é possível identificar uma *ratio* que fundamente os votos e a decisão conjuntamente. Necessariamente, nos debates, mostra-se ampla discussão, que se polariza entre aqueles que defendem a tese da lei formal e aqueles que querem mitigá-la em relação ao caso. Questiona-se se é possível utilizar tais precedentes como demonstrações tão claras, como pretende o ministro, de ausência de posicionamento firme da corte a mitigar a via processual eleita pelo requerente.

3.2.5. ADI 3436/2005

I. O que está sendo discutido?

O Governador do Estado de Rondônia ajuíza a ADI 3436 contra a Assembléia Legislativa do Estado, em função de emendas realizadas pelo Poder Legislativo sobre a Lei Orçamentária Anual nº 1459/2005. Pretende ver declarada a inconstitucionalidade de seus dispositivos, alegando, em suma, que tal diploma legislativo feriria os princípios da independência e

separação de poderes, da razoabilidade e da economicidade, dispondo-se contra o art. 166 da Constituição.

II. Decisão.

Sem grandes explicações acerca do quanto vem questionado pelo Governador na LOA do Estado, o Ministro Carlos Britto, Relator do caso, não conhece da ação sob o fundamento que para analisar a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados seria necessária confrontá-los com a Lei de Diretrizes Orçamentária e o Plano Plurianual. Nesse sentido, a inconstitucionalidade se apresentaria indiretamente, o que torna incabível o controle direto e abstrato da ADI. Ademais, indica que a parte não apresentara fatos e fundamentos jurídicos suficientes ao pedido em relação a cada uma das impugnações feitas à LOA.

III. Análise da Decisão.

Nesta curta decisão, o Ministro sequer apresenta de forma clara o porquê da ADI, quais os dispositivos de fato impugnados na LOA e quais as razões para tanto. Sua decisão pode de fato ter amplo fundamento, mas o Relatório não permite visualizá-lo.

3.2.6. ADI 2593/2005

I. O que está sendo discutido?

Nesta ADI, ajuizada pela Mesa Diretiva da Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas, questiona-se a constitucionalidade da Lei Orçamentária Anual n.º 6.283/2002 e dos arts. 177, § 8º, e 181 da Constituição do mesmo Estado.

II. Decisão.

Sem maiores explicações acerca do que se impugna nesta ADI, o Ministro Relator Gilmar Mendes, em 24/10/2005, julga prejudicada a ação por perda superveniente de objeto, uma vez que a norma questionada, LOA, já haveria perdido sua vigência, restrita ao exercício financeiro para o qual fora promulgada, enquanto os dispositivos da Constituição do Estado

também foram alterados, o art. 177, § 8º teve sua redação modificada em 2002 e o art. 181 foi revogado.

III. Análise da Decisão.

A prejudicialidade da ADI se deve somente em razão do tempo em que transcorreu a ação sem julgamento. Ajuizada em 07/01/2002, somente foi julgada em 24/10/2005, mais de três anos depois. Como pode ser observado anteriormente, o tempo é muito relevante para o controle de questões orçamentárias. Sendo as normas desta natureza normalmente de curta vigência, adstrita ao exercício para o qual foram promulgadas, resta de fato importante que a Corte aprecie a questão o quanto antes, sob pena de ver a ação perder seu completo sentido.

3.2.7. ADI 3562/2005

I. O que está sendo discutido?

O Governador do Estado de Rondônia ajuíza outra ADI, também contra a Assembléia Legislativa do Estado, em função de emendas realizadas pelo Poder Legislativo sobre a mesma Lei Orçamentária Anual nº 1459/2005, argüida na ADI 3436/2005. Aduz o Requerente que o projeto encaminhado à Assembléia sofreu mais de 807 emendas incompatíveis com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o art. 166, §3º, I e §4º da Constituição Federal, inviabilizando ações sociais e investimentos.

II. Decisão.

O Ministro Celso de Mello, em longo voto, decide não conhecer da ação por entender que a matéria argüida teria claro caráter de ato concreto, insuscetível de submeter-se a controle concentrado de constitucionalidade. Ademais, entende que, para averiguar a constitucionalidade das emendas deveria ser realizado seu confronto com a LDO e o PPA, o que importaria prejuízos a análise concentrada de constitucionalidade, que não pode ser realizada de maneira mediata ou indireta.

III. Análise da Decisão.

Nesta longa decisão monocrática o Ministro reitera a jurisprudência da Corte acerca da natureza concreta das normas orçamentárias, afastando-as da apreciação pela via concentrada. Ademais, demonstra a necessidade da argumentação da Requerente demonstrar o descompasso claro e direto da norma com a Constituição, ainda que em relação à LDO e ao PPA possam parecer mais óbvios.

Observa-se que um mesmo objeto, as emendas legislativas à LOA são questionadas por meio de duas ADI, cujas decisões adquirem fundamentos diversos. O Ministro Carlos Britto, na primeira decisão, sequer cita o caráter concreto das normas orçamentárias. Não conhece da ADI se valendo de argumentos pouco explorados. O Ministro Celso de Mello, por sua vez, se vale de longo voto e longuíssima argumentação, apresentada com muitos precedentes da Corte, para o mesmo resultado, não conhecer da ação.

3.2.8. ADI 3709/2006 E ADI 3712/2006

I. O que está sendo discutido?

O Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSBD) ajuízam as ADI 3709 e ADI 3712 contra Medida Provisória n.º 290/2006, que abre créditos extraordinários para o exercício de 2006. Ambos os partidos alegam que a Medida Provisória foi editada sem as necessárias relevância, imprevisibilidade e urgência exigidas pelos art.s 62, §1º, I, "d" e 167, §3º da Constituição Federal.

II. Decisão.

O Ministro Cezar Peluso, Relator de ambas as ações, decide por extingui-las sem julgamento de mérito, sob o fundamento, em síntese, que não seria competência do STF averiguar os juízos de relevância, urgência e imprevisibilidade que motivaram o Presidente a editar a Medida Provisória. Cita, para tanto, como precedentes, as ADI 3487/2005 e ADI 1496/1996. Ademais, a norma impugnada não estaria dotada da abstração e generalidade necessárias ao controle concentrado, mas consistiria em

norma jurídica de efeitos concretos e individualizados. Refere-se, para sedimentar seu entendimento às ADI 1716/1996, ADI 2484/2001, ADI 2100/1999, ADI 1640/1998, ADI 2057/1999, ADI 2535/2001 e ADI 2925/2003.

III. Análise da Decisão.

As duas ADI foram ajuizadas por partidos de oposição, sobre o mesmo mérito, e rejeitadas também pelas mesmas razões. Ambos tentam utilizar o STF como fórum de oposição, principalmente diante de medidas legislativas unilaterais do Presidente. O Ministro, contudo, utiliza alguns precedentes da Corte para manter uma posição conservadora em relação à análise dos pressupostos de urgência e relevância da MP. Sequer analisa a exposição de motivos da medida, afastando-lhe o controle concentrado.

Destaca-se o contraditório recurso do Ministro, para fundamentar que a norma orçamentária teria natureza de lei formal, a ações que questionam este mesmo entendimento e demonstram a flexibilização da Corte diante da possibilidade de controle concentrado de referidas normas, como as ADI 2535/2001, ADI 2925/2003 e ADI 2484/2001.

3.2.9. ADPF 73/2007

I. O que está sendo discutido?

Nesta ADPF, ajuizada pelo Partido da Social Democracia Brasileira, (PSBD), em 30/05/2005, questiona-se a constitucionalidade do veto presidencial sobre o Projeto de Lei que resultou na Lei Federal de Diretrizes Orçamentárias nº 10.934/2004, para o exercício financeiro de 2005. Alega o Requerente que o veto presidencial haveria ferido os arts. 1º, III, 5º, caput, 6º e 196, da Constituição Federal, assim como art. 77 do ADCT, uma vez que reduzira os valores a serem destinados às ações e aos serviços de saúde. Argumenta o Partido que ajuizou ADPF em face da impossibilidade firmada pelos precedentes da Corte de discutirem-se questões orçamentárias pela via concentrada de constitucionalidade.

II. Decisão.

Em decisão monocrática, o Ministro Eros Grau nega seguimento a ADPF, sob o fundamento de que estaria equivocada a interpretação do Requerente, entendendo caber controle concentrado de normas orçamentárias por meio de ADI. Explica que “o argüente equivoca-se ao afirmar que a Suprema Corte tem entendimento pacificado no sentido de que leis de natureza orçamentária não podem ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade”. Cita, para tanto decisões proferidas nas ADI 2108/1999 e ADI 2925/2003 para comprovar que a Corte já reconhecera abstração e generalidade da norma orçamentária, o que colocaria em xeque a alegação da parte de restar a ADPF o único meio de argüir a constitucionalidade da LDO n.º 10934/2004. Ademais, entende descabida a pretensão da parte de discutir veto presidencial, uma vez que o objeto de ADPF deve ser ato do Poder Público federal, estadual, distrital ou municipal normativo ou não, quando dotado de relevante fundamento que inspire a controvérsia.

III. Análise da Decisão.

A decisão do Ministro não é nem um pouco esclarecedora das razões que o fizeram negar seguimento a ADPF. Invoca precedentes, mas não os compatibiliza com o caso em questão. Desta decisão, extrai-se uma aparente discordância da Corte, apontada pelo Ministro, quanto à extensão da tese da norma orçamentária como concreta, como lei formal não sujeita a ADI. O Ministro aponta que seria este o mecanismo processual adequado para se questionar normas orçamentárias, e não a ADPF, por meio da qual a parte tentou contornar os precedentes firmados. As razões apresentadas pela Decisão esclarecem apenas que a parte escolheu a via processual errada para argüir a constitucionalidade do veto, e se fundamentam em posições não unânimes e controvérsias dos Ministros nas ADI 2925/2003 e ADI 2108/1999.

3.2.10. ADI 4528/2009

I. O que está sendo discutido?

Esta ADI foi ajuizada em 25/06/2009 pelo Governador do Estado da Paraíba contra a Lei Estadual nº 8222/2007 e contra dispositivo do Anexo da Lei Orçamentária Anual, os quais permitem à Assembléia Legislativa do Estado a execução de Assistência Social a pessoas carentes. Alega o Requerente que referidos dispositivos afronta os arts. 203 e 204 da Constituição, na medida em que resta a seguridade social como atribuição constitucional ao Poder Executivo.

II. Decisão.

O Ministro Cezar Peluso, Relator do caso, entende ser esta ADI caso para deferir a medida liminar pleiteada. Para tanto, identifica que “os dispositivos impugnados – que autorizam à Assembléia Legislativa da Paraíba executar ações na área da assistência social, concedendo benefícios particulares com recursos do orçamento do Estado - aparentam ofender os arts. 2º, 203 e 204 da Constituição”. Entende o Ministro, de fato, que a assistência social é competência executiva, sujeita à oportunidade e à convivência deste Poder.

III. Análise da Decisão.

Nesta ação, questiona-se uma norma que atribui competência ao Poder Legislativo estadual e outra que lhe confere recursos para exercê-la. Observa-se que o Ministro Cezar Peluso não se vale da tese da norma orçamentária como norma de efeitos concretos, ainda que a segunda norma, que confere recursos, tenha claro caráter formal.

Seria natural, diante da jurisprudência conformada da Corte, que o Ministro, ao menos, pretendesse afastar tal precedente ou adotasse o posicionamento da Corte construído pela ADI 4048/2008. Quaisquer destas teses sequer são citadas pelo Ministro, que não enfrenta o ônus de argumentar contra os precedentes, deferindo, em decisão monocrática, a liminar pleiteada.

3.2.11. ADI 2562/2010

I. O que está sendo discutido?

Nesta ADI ajuizada pelo Governador do Estado do Alagoas em 14/01/2001, discute-se a constitucionalidade de dois dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentária n.º 6261/2001, os arts. 19 e 51, os quais, respectivamente, determinam ao Poder Executivo o pagamento de inativos aos servidores da Assembléia Legislativa e prazo ao cumprimento de informações e solicitações estabelecidas por este Poder. Tais dispositivos foram promulgados após sofrerem emendas legislativas, rejeitadas pelo Governador, que alega violarem os arts. 2º, 61, §1º, II, b e c, 63, I, 84, IV, 165, II, 166, §§ 3º e 4º e 169, §§ 3º e 4º da Constituição Federal.

II. Decisão.

O Ministro Relator Dias Toffoli, em 3/02/2010 decide pela extinção do processo sem o julgamento de mérito, uma vez que a norma impugnada, LDO do Estado do Alagoas, a valer para o exercício de 2002, já teria sua eficácia exaurida, restando inútil a declaração de inconstitucionalidade de qualquer dos seus dispositivos. Cita precedentes da Corte consubstanciados pelas ADI 885/1999 e ADI 612/1991.

III. Análise da Decisão.

Tendo sido ajuizada em janeiro de 2001, esta ADI levou mais de 9 anos para ser julgada. De fato, a norma impugnada já tivera exaurida toda a sua eficácia, uma vez que vigeu para o exercício financeiro de 2002. No entanto, observa-se que a Corte manteve inerte o processo durante prazo muito superior a possibilidade mais remota de questionar uma norma como tal, orçamentária, cuja eficácia normalmente se reduz no tempo ao exercício para o qual é aprovada, ressalva feita aos recursos vinculados, nos termos do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. O tempo, que é paradigma às razões do controle de constitucionalidade de qualquer norma, encontra nas orçamentárias sua maior força. Quanto mais tempo transcorre à ação sem que esta seja julgada, menor a efetividade ou mesmo possibilidade do controle.

3.2.12. ADPF 63/2010

I. O que está sendo discutido?

Nesta ADPF, ajuizada em 28/01/2005, o Governador do Estado do Amapá questiona a constitucionalidade do art. 5º da Lei Orçamentária Anual Estadual nº 0877/2005. Alega a Requerente que o Relator da Comissão de Finanças, Economia, Fiscalização Financeira e Orçamentária e Administração Pública da Assembléia Legislativa do Estado, por parecer, haveria emendado o referido dispositivo, alterando o quadro de despesas do Estado para exercício de 2005 e, ferindo, assim, o art. 166, §§2º e 3º da Constituição Federal.

II. Decisão.

O Ministro Sepúlveda Pertence, relator à época do ajuizamento da ação, em decisão monocrática proferida em 03/02/2005 indeferiu a inicial, sem prejuízo do Requerente convertê-la em ADI. Indica, que Lei 9882/1999, somente permitia a interposição de ADPF caso não houvesse qualquer outro meio processual disponível para discutir a questão. No entanto, aponta o Relator que a jurisprudência da Corte não seria tão firme a ponto de excluir a possibilidade de discussão de normas orçamentárias pela via concentrada. Faz, para tanto, alusão a ADI 2108/1999 e ADI 2925/2003, para demonstrar que a Corte já reconheceu abstração e generalidade em normas orçamentárias.

Diante desta decisão, a parte interpôs Agravo Regimental, submetido ao Ministro Dias Toffoli, a quem sucedeu a Relatoria deste caso. Em decisão monocrática, o ministro nega seguimento à ADPF em face da perda de eficácia da norma impugnada, referindo-se, para tanto, aos precedentes formados pela ADI 885/1999. Atesta que a norma impugnada foi elaborada para vigor no exercício financeiro de 2006. Tendo este se esgotado, assim também teria se dado com a eficácia da LDO.

III. Análise da Decisão.

Neste caso o tempo mais uma vez determina a apreciação de normas orçamentárias. A ação, ajuizada em 2005, e julgada uma primeira vez também em 2005, somente teve seu recurso apreciado pelo Relator 5 anos depois, quando, claramente, a norma impugnada, Lei Orçamentária, já

perdera sua eficácia. Ademais, importa destacar como os Ministros até aqui sempre equivalem o fim do exercício financeiro com extinção da eficácia temporal das normas, excluindo completamente a possibilidade de extensão dos efeitos da norma para além do exercício ao qual foram promulgadas, como prenuncia o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.2.13. ADPF 37/2010

I. O que está sendo discutido?

Trata-se de ADPF ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul contra um grande número dispositivos da LDO nº 11.658/2001, promulgados pela Assembléia Legislativa do Estado, após rejeição dos vetos apostos pelo Governador.

II. Decisão.

Em Decisão Monocrática do Ministro Relator Dias Toffoli, proferida somente em 01/03/2010, foi julgado extinto o processo sem julgamento de mérito, em razão da prejudicialidade da ADPF, haja vista a perda de eficácia da norma impugnada à época do julgamento. O Ministro Relator se reporta, novamente, ao precedente firmando pela ADI 885/1999, para decidir que a LDO possui vigência adstrita ao exercício financeiro a que se refere. Revestindo-se, de natureza transitória, “portanto, com o término do exercício financeiro de 2002, toda a Lei estadual n.º 11.658/2001 teve sua eficácia exaurida”.

III. Análise da Decisão.

O Relator sequer se preocupa em enumerar o teor dos dispositivos impugnados pelo Governador. Em decisão curta, extingue a ADPF ajuizada. Observa-se, neste caso, um claro efeito do tempo nas decisões que levam em conta normas orçamentárias. Ajuizada em 30/12/2002, esta ADPF somente foi apreciada pelo Relator 7 anos depois, claramente após o esgotamento da vigência da norma. Ademais, destaca-se mais uma vez como o Ministro sempre equivale o fim do exercício financeiro com a extinção da eficácia temporal das normas, excluindo completamente a

possibilidade de extensão de seus efeitos para além do exercício ao qual foram promulgadas, como prenuncia o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.2.14. ADI 4005/2010

I. O que está sendo discutido?

Trata-se de ADI, ajuizada pelo Partido dos Democratas (DEM), em 15/01/2008, contra a Medida Provisória nº 414/2008, que aprova recursos adicionais para a ampliação de limites operacionais do BNDES. O autor da ADI sustenta que a norma em questão teria conteúdo orçamentário e sua finalidade consistiria na autorização de operação de créditos e na alocação de recursos públicos para fazer frente a esta destinação. Desse modo, não seria possível conceder tais recursos por medida provisórias, uma vez que seria tal matéria própria da lei orçamentária.

II. Decisão.

A Relatora, Ministra Carmen Lucia, em decisão monocrática proferida em 13/05/2010, afasta a possibilidade de não conhecimento da ação em razão de tratar-se de matéria orçamentária em lei de efeitos concretos, aduzindo, para tanto, que o julgamento da Medida Cautelar da ADI 4048/2008 haveria mudado fortemente a orientação jurisprudencial da Corte, e firmado precedente confirmado pela ADI 4049/2008. Mesmo sendo possível conhecer da ação em controle concentrado, a Relatora decide pela prejudicialidade da ADI em razão da perda de eficácia da norma impugnada. Entende que a MP 414/2008, convertida na Lei 11.688/2008 fora devidamente cumprida, produzindo todos os efeitos jurídicos no plano fático, não mais existindo no mundo jurídico. Invoca os precedentes firmados pelas ADI 885/1999 e ADI 612/1991.

III. Análise da Decisão.

Destaca-se, nesta ADI, a invocação aos precedentes firmados pela Corte nas ADI 4048/2008 e ADI 4049/2008, que tornaram possível a apreciação, em sede concentrada, de normas orçamentárias. A

prejudicialidade da ação se dá em razão do tempo. Esta ADI foi julgada dois anos depois de interposta, tempo talvez longo demais em se tratando de normas orçamentárias. A decisão da Ministra, nada mais é, que uma constatação de que a Corte não julgou a tempo a lide, o que permitiu que uma norma, eventualmente inconstitucional, persistisse durante todo o tempo necessário à sua vigência completa.

Importa ressaltar a tentativa de utilizar o STF como um fórum político à oposição do governo, principalmente em face de Medida Provisória, cuja legitimidade é de fato mitigada por não ser previamente apreciada pelo Legislativo.

3.2.15. ADI 4041/2010

Esta ADI foi ajuizada pelo Partido Democrata, DEM, que visa a declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória n.º 420/2008, a qual abriu créditos extraordinários que, de acordo com a Exposição de Motivos da Medida Provisória, visavam constituir fonte de recursos adicional à ampliação do limite operacional do BNDES, de modo a viabilizar o aumento de demanda por novos investimentos, bem como o financiamento dos projetos do PAC. A autora, em linhas gerais argumenta que a abertura de tais créditos teria ocorrido sem o cumprimento dos requisitos de relevância, imprevisibilidade e urgência constantes dos arts. 62, §1º, I, "d" e 167, §3º da Constituição.

II. Decisão.

Esta ação foi julgada prejudicada, uma primeira vez, em decisão monocrática proferida pelo Min. Menezes Direito, em 12/03/2008, que considerou a aplicação da tese da lei orçamentária como lei de feitos concretos, o que afastaria a apreciação da Medida Provisória impugnada.

A parte recorreu desta decisão por meio de Agravo Regimental, diante do qual o Ministro Relator, em 05/08/2009, prejudica novamente a ação em razão do não aditamento da inicial pela Requerente, uma vez que a medida provisória, objeto da ADI, fora convertida em Lei.

A parte interpõe novo Agravo Regimental. Este recurso foi recebido pelo Ministro Relator Dias Toffoli, sucessor do Ministro Menezes Direito, o qual considera que a ação não poderia ter sido prejudicada com base na tese da lei concreta. Entende que “a jurisprudência do Plenário desta Corte Constitucional, por maioria, foi modificada no julgamento da Medida Cautelar da Ação Direta n.º 4048-1/DF”, sendo agora possível o controle de constitucionalidade de leis orçamentárias, ainda que de efeitos concretos.

No entanto, o Ministro identifica nova hipótese de prejuízo da ação, Desta vez, sob a premissa do pleno exaurimento da eficácia da jurídico-normativa da medida provisória hostilizada. Decide, aplicando o art. 167, §2º da Constituição, que a utilização do crédito extraordinário constante da Medida Provisória limitava-se impreterivelmente ao exercício financeiro de 2008, para o qual fora aprovada. Nesse sentido, aplicando a jurisprudência da Corte (ADI 885/1999, ADI 662/1991 e ADI 4005/2010) extingue o processo sem julgamento de mérito, em 20/09/2010.

III. Análise da Decisão.

Pode-se se observar nesta ADI a consolidação da nova jurisprudência constitucional acerca da possibilidade de controle concentrado de normas orçamentárias, ainda que entendidas como normas de efeitos concretos. Nesta ADI o Ministro Dias Toffoli se preocupa em fazer esta ressalva, invocando o precedente da ADI 4048/2008. Somente prejudica a ação diante do tempo, fator determinante para o controle de normas orçamentárias, cujo transcurso mitiga seus efeitos. O julgamento do segundo Agravo somente se deu em 2010, dois anos depois da inicial e em momento pouco oportuno a analisar a constitucionalidade da Medida Provisória questionada.

Destaca-se, mais uma vez, a tentativa de utilizar o STF como um fórum político à oposição do governo, principalmente em face de Medida Provisória, cuja legitimidade é de fato mitigada por não ser previamente apreciada pelo Legislativo.

3.2.16. ADI 4050/2010

I. O que está sendo discutido?

Nesta ação o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em 12/03/2008, impugna a Medida Provisória nº 406/2007, que aprova créditos extraordinários destinados a execução de despesas de custeio, de investimentos e de inversões financeiras, ao desenvolvimento de ações do Governo Federal, bem como à execução de investimentos pelas empresas estatais. Argumenta o Partido, em linhas gerais, que faltam à MP as condições de imprevisibilidade e urgência, exigidas pelos arts. 167, §3º e 62, §1º, I, "d" da Constituição Federal.

II. Decisão.

O Ministro Menezes Direito, inicialmente Relator da ação, em 13/03/2008, decide monocraticamente pelo não conhecimento da ação, entendendo ser a Medida Provisória impugnada lei apenas em sentido formal, aplicando a tese das leis orçamentárias como leis de efeitos concretos, não dotadas de generalidade e abstração. Aduz a outros acórdãos da Corte como as ADI 1716/1996, 1640/1998 e 2484/2001.

Diante desta decisão, o Partido interpõe Agravo Regimental, requerendo a reconsideração da decisão monocrática. Este recurso é julgado em 22/09/2010, pelo Ministro Dias Toffoli, que sucedeu o Ministro Menezes Direito. Ele recebe o recurso no que toca a impossibilidade de controle abstrato de lei orçamentária, aduzindo ao novo precedente da Corte firmado pela ADI 4048/2008 para rever a decisão anterior. No entanto, julga-a prejudicada, sob o argumento que findara a vigência da norma impugnada.

Entende que a ordinária vinculação das leis orçamentárias a um exercício financeiro determinado define-lhes a natureza essencialmente transitória, atribuindo-lhes, em consequência, eficácia temporal limitada. Como a Medida Provisória impugnada serviu ao exercício financeiro de 2007, teve sua eficácia exaurida com o fim deste exercício. Assim, o Ministro prejudica a ação.

III. Análise da Decisão.

Também se observa, nesta ADI, a consolidação da jurisprudência do STF acerca da possibilidade de apreciação, pela via concentrada, de normas orçamentárias, ainda que de efeitos concretos. Nesta ADI, tal como na anterior, é possível visualizar uma mudança clara de posicionamento da Corte, que passa a rever suas decisões proferidas anteriormente, como ocorre nesta ADI, em relação à decisão agravada.

Ademais, tal como em todas as ADI interpostas por partidos políticos, mais uma vez se observa o STF sendo chamado a fazer parte de um diálogo institucional político, a figurar como nova instancia decisória. No caso de Medidas Provisórias, o debate político acerca da norma, inclusive, pretende ser feito por meio do STF pela primeira vez.

4. SALDO DOS ACÓRDÃOS E DECISÕES MONOCRÁTICAS – PRINCIPAIS TESES E PROBLEMAS ENCONTRADOS

Diante de uma análise conjuntural de todas as decisões, é possível identificar alguns coeficientes comuns, que perpassam os acórdãos e a forma de decidir de cada Ministro. São pontos observados por toda a pesquisa, que, em maior ou menor medida, condicionam as decisões, conduzindo o STF a uma postura por vezes mais intervencionista, por vezes mais conservadora. Alguns mesmos problemas relacionados ao mérito das ações, aos aspectos formais e procedimentais das próprias normas orçamentárias, parecem rodear todos os 39 casos analisados. Para iniciar a análise pontual de cada um desses problemas, observe abaixo as informações gerais do quanto foi encontrado pela pesquisa:

Esfera Federativa das Leis Orçamentárias	
Estado	21
União	18
Partes	
Presidente	0
Congresso	0
Partidos	17
Governadores	15
Assembléias Legislativas	1
Ministério Público	4
Outros	2
Leis Mais Impugnadas	
PPA	0
LDO	15
LOA	12
Créditos Suplementares ou Especiais	0
MP - Crédito Extraordinário	9
Outras	3

De todas as decisões analisadas, 21 ações questionaram normas orçamentárias Estaduais e 18 ações questionaram normas orçamentárias federais, ou seja, um número bastante equilibrado, não destacando nenhuma esfera federativa como grande proponente.

A norma mais questionada foi a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com 15 ações, seguida por 12 ações contra Lei Orçamentária Anual, 09 ações contra Medidas Provisórias que aprovaram créditos extraordinários e 3 ações contra Leis ou Medida Provisória (ADI 1716/1996) que aprovaram mudanças no orçamento ou créditos adicionais.

Uma das explicações às leis de diretrizes terem sido mais questionadas que as demais resta da própria natureza de suas disposições, exatamente por englobar previsões mais gerais, que condicionam a elaboração da lei orçamentária anual. Nesse sentido, este dado parece indicar um movimento de prevenção das instâncias políticas proponentes das ações a condicionar os termos de elaboração do projeto da LOA.

Destaca-se o número de ações contra Medidas Provisórias que, em sua maioria, foram propostas por partidos políticos. Este é um tema caro e delicado ao próprio STF, que sempre é chamado a discutir Medidas Provisórias em um contexto em que o Executivo parece valer-se cada vez mais deste mecanismo normativo unilateral para governar, restando ao Legislativo uma análise *a posteriori*.

A quase totalidade destas ações foi ajuizada por Partidos Políticos (17 ações), na maioria das vezes frente a medidas provisórias, e por Governadores Estaduais (15 ações), neste caso, principalmente contra Emendas Legislativas nos projetos de lei orçamentária.

Trinta e oito das trinta e nove ações analisadas foram ajuizadas com pedido de liminar, os quais, na maioria dos casos, foram julgados logo após o ajuizamento da ação (32 ações), em no máximo um ano. Na maior parte deles, a Corte negou a liminar pleiteada, prejudicando a ação, anos depois, por perda de objeto, considerando que a vigência da norma orçamentária questionada teria se esgotado com o término do exercício financeiro para o qual foi promulgada. Este aspecto, o tempo para as normas orçamentárias argüidas perante a Corte, será melhor analisado no item 4.3.

O mecanismo processual predominante foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade, utilizada em 34 das decisões encontradas. Nesse sentido, apenas 5 casos não utilizaram a ADI como mecanismo processual,

mas optaram pela Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 45/2003, ADPF 64/2005, ADPF 73/2007, ADPF 63/2010 e ADPF 37/2010).

Duas teses contrapostas destacam-se na avaliação de mérito que o STF faz da questão orçamentária que lhe é submetida. Uma delas refere-se à natureza formal das leis orçamentárias (Tese da Lei Formal ou da Lei de efeitos Concretos), que afasta sua arguição pela via concentrada de constitucionalidade. Outra, oposta à Tese da Lei Formal, é inaugurada pela ADI 4048/2008 (Tese da ADI 4048/2008), em que a Corte decide, em sede de liminar, ser possível o controle concentrado de normas de qualquer natureza.

Uma terceira tese, intermediária (Tese Intermediária), parece determinar o posicionamento da Corte em alguns julgados antes da ADI 4048/2008 (ADI 2108/1999, ADI 2925/2003, ADI 2535/2001 e ADI 3652/2005), nos quais a Corte se voltou à questão orçamentária e contornou argumentativamente a Tese da Lei Formal, indicando as normas orçamentárias como normas que podem assumir tanto efeitos gerais e abstratos, como efeitos individuais e concretos, a depender da questão.

Posto este quadro geral do quanto encontrado em cada acórdão, parte-se a uma análise mais pormenorizada de cada um dos aspectos citados acima, agora, a individualizar estes denominadores comuns de modo a obter conclusões contundentes sobre o relacionamento do STF, em sede de controle concentrado, com as Leis Orçamentárias.

4.1. Problemas de Mérito: Natureza da Norma Orçamentária

(i.) Tese da Norma Orçamentária de efeitos Concretos

Como já explicitado, três teses perpassam mais da metade dos Acórdãos analisados e referem-se à possibilidade do STF de submeter ou não as normas orçamentárias ao seu controle concentrado.

Como se observou na pesquisa, uma primeira Tese que se mantém constante em grande parte das decisões encontradas (citada em 19 delas),

refere-se à natureza formal das Leis Orçamentárias. Como grande defensor desta Tese, se apresenta o Min. Sepúlveda Pertence e sua alusão à teoria kelseniana da norma, citada em diversos acórdãos (ADI 1716/1996, ADI 2057/1999, ADI 2108/1999). Nas palavras do Ministro, na ADI 1716/1996 e na ADI 2535/2001:

“O exemplo de Kelsen continua a ser irresponsável. Não é o número de destinatários que decide entre ser a norma abstrata ou concreta: dizer o pai ao seu único filho que ele está obrigado a ir à missa todos os domingos é estabelecer uma norma geral; agora, dizer a todos os seus filhos que têm que ir, num determinado dia, visitar o avô, é uma norma concreta, ainda que com vários destinatários.” (ADI 1716/1996)

E na ADI 2535, citando KELSEN, Hans. *Teoria Geral da Norma*, Fabris Ed. 1986, p.11:

“O que é devido numa norma – ou ordenado num imperativo – é uma conduta definida. Esta pode ser uma conduta única, individualmente certa, conduta de uma ou de várias pessoas individualmente; pode por sua vez de antemão, ser um número indeterminado de ações ou omissões de uma pessoa individualmente certa ou de uma determinada categoria de pessoas. Esta é a decisiva distinção”. (ADI 2535/2001)

Ao aplicar esta tese, a Corte considera que as Leis Orçamentárias teriam natureza distinta das Leis gerais e abstratas, servindo de comandos individualizados, concretos e determinados. Mesmo se voltados a um único destinatário ou a muitos, o conteúdo, se concreto, inviabiliza o controle pela via concentrada. Nesse sentido, quando uma norma com tais características se submete ao controle de constitucionalidade da Corte, deve fazê-lo pela via difusa. Observe, nesse sentido, as ADI 203/1990, ADI 883/1993, ADI 1496/1996, ADI 1716/1996, ADI 2100/1999 e ADI 2484/2001.

(ii.) *Tese Intermediária*

A aplicação desta primeira Tese levou a Corte a algumas divergências e problemas diante de casos cuja natureza da norma orçamentária não parecia adequar-se a esta moldura de concretude. Nas ADI 2108/1999, ADI 2535/2001, ADI 2925/2003 e ADI 3652/2006, a Corte aponta para um oportuno segundo entendimento, intermediário e mais brando, que preconiza que as normas orçamentárias podem ter natureza de lei formal, mas nem sempre. Muitas delas podem assumir abstração e generalidade suficientes ao controle concentrado.

Especialmente na ADI 2925/2003, este posicionamento intermediário se sobressai, inclusive possibilitando o julgamento efetivo do mérito, pela Corte, mas não sem divergências. A própria Relatora do caso, a Ministra Ellen Gracie, não aceita esta tese intermediária, entendendo que a norma em questão de fato trataria de lei formal, mera destinação de recursos, tal como todas as demais normas orçamentárias, segundo seu entendimento.

No entanto, a decisão pelo conhecimento da ação e possibilidade de controle concentrado da norma orçamentária em questão é unânime entre os demais Ministros, inclusive coroada por indicações do Ministro Gilmar Mendes da necessidade de rever o posicionamento da Corte quanto ao tema.

A ADI 2925/2003 parece ser importante posicionamento da Corte que a conduzirá efetivamente a uma maior flexibilização da Tese da Lei Formal, servindo, inclusive como precedente reiterado pelo Voto do Ministro Gilmar Mendes na famigerada ADI 4048/2008.

A ADI 2925/2003 é inclusive citada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, que diante dela flexibiliza seu argumento kelseniano anterior, aplicando a tese intermediária para deferir liminar pleiteada na ADPF 63/2010:

“Ademais, o entendimento desta Corte, ao contrário do que afirma a requerente, não é taxativo quanto à falta de abstração e generalidade das normas orçamentárias. No julgamento da ADI 2925 (Ellen Gracie, Inf. 333), acentuei: “Na jurisprudência do Tribunal, creio, mesmo em norma de LDO - exemplo típico de norma concreta que se esgota com o

ato que se destina a regradar, isto é, a elaboração do projeto do orçamento anual -, numa das poucas aberturas - pelo menos as minhas anotações consignam -, admitimos a ação direta, em parte. Refiro-me à ADIn 2.108, em que conhecemos com relação a uma norma da LDO, porque vinculava a execução orçamentária mensal à receita líquida. Era uma norma de vigência temporária, mas pareceu-nos geral e, portanto, susceptível do controle direto de constitucionalidade. Assim também parece no caso concreto, ainda sem me aventurar a anunciar critérios gerais de orientação da jurisprudência."

A tese intermediária aparece oportunamente como forma da Corte de deferir liminares em casos de patente variedade, sem que tenha de enfrentar a consolidada Tese da Lei Formal. Nesse sentido, não fere o precedente, mas pretende contorná-lo por meio de uma flexibilização argumentativa.

(iii.) *Tese da ADI 4048*

A partir da ADI 4048/2008, contudo, a Corte parece dotar-se do ativismo que lhe faltava até então para efetivamente enfrentar a primeira Tese. Como já explicitado, o STF julga procedente pedido de liminar que visava suspender créditos extraordinários aprovados por meio de Medida Provisória. Mas o faz não só com base na antiga argumentação de falta de condições de imprevisibilidade, urgência e relevância à medida provisória. Para discutir matéria orçamentária, enfaticamente afasta a Tese da Lei Formal, decidindo, por maioria, ainda que apertada (6 votos a 5), um novo entendimento, consubstanciado pela ementa:

"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”.

O Voto do Ministro Gilmar Mendes parece presidir a mudança. O Ministro já demonstrava a tendência a esta mudança na própria ADI 2925/2003, como já exposto, quando argumentou:

“em trabalhos doutrinários tenho manifestado reservas em relação a essa jurisprudência, genericamente quanto a esse caráter do ato de efeito concreto, especialmente em relação às leis porque sabemos, inclusive, a partir das próprias reflexões em termos de teoria geral, que podemos produzir leis, aparentemente genéricas destinadas a aplicação a um único caso. Creio haver hipóteses na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. E a doutrina, hoje é rica nessa discussão sobre as chamadas leis casuísticas. De modo que poderemos chegar a distorções significativas, a partir dessa perspectiva. Em se tratando de lei orçamentária, com maior razão, porque, se atentarmos para aquilo que está no texto, veremos que ele não guarda qualquer relação – como já destacado pelo Ministro Marco Aurélio – com as normas típicas de caráter orçamentário. Ao contrário, está dotado de generalidade e abstração, é claro que gravada de temporalidade, como não poderia deixar de ser em matéria de lei orçamentária. Penso que é um oportunidade para o Tribunal, talvez, rediscutir o tema”.

Mas na ADI 4048/2008, a nova Tese é de fato construída. Como explica o Ministro: “se a Constituição submete a lei ao processo de controle abstrato, até por ser este o meio próprio de inovação na ordem jurídica e o instrumento adequado de concretização da ordem constitucional, não parece admissível que o interprete debilite essa garantia da Constituição, isentando um número elevado de atos aprovados sob a forma de lei do controle abstrato de normas”. Nesse sentido, entende que a jurisprudência

do Supremo Tribunal Federal “não andou bem ao considerar as leis de efeito concreto como inidôneas para controle abstrato de normas”.

Complementa esta opinião o Voto do Ministro Carlos Ayres Britto, consubstanciando em sua fala a essência deste novo posicionamento - a possibilidade necessária ao STF de controlar a norma mais importante depois da Constituição Federal, a norma orçamentária.

A esta ADI se seguiram mais cinco. Apenas na ADI 4049/2008 repetiu-se o resultado, pelo deferimento da liminar, sob os mesmos argumentos da ADI 4048/2008. Em todas as outras quatro, todas ajuizadas também em 2008, apesar de recepcionarem este novo entendimento, não houve provimento da liminar pleiteada, inclusive, sendo prejudicadas por perda de eficácia da norma orçamentária discutida.

Este fato parece indicar que a Corte, mesmo formando um novo precedente, que lhe torna possível uma maior interferência, escolhe não interferir, utilizando o tempo para julgamento das demais ações como um instrumento oportuno, diante de uma aparente falta de interesse em interferir definitivamente em todos os casos. Abriu-se a oportunidade, mas não parece que o STF está inclinado a utilizá-la.

Para resumir o quanto exposto neste item, confira a tabela abaixo:

Tese da Lei Orçamentária como Lei Formal de Efeitos Concretos	
Dados Gerais	
ADI - Tese citada	19
Como <i>obiter dictum</i> ou motivação de voto	9
Como motivação da decisão final - <i>Ratio Decidendi</i>	10
Utilização da Tese	
Afasta conhecimento da ação - põe fim à ação	13
Indefere a liminar, mas não põe fim a ação	1
Ministro que mais utiliza a Tese	Min. Sepúlveda Pertence
Questões sobre as quais a Tese é utilizada	Medidas Provisórias- 7 ações;
	Emendas Legislativas - 5 ações
Especificação das questões sobre as quais a Tese é utilizada	Crédito Extraordinário - 7 ações
	Dotações orçamentárias específicas - 5 ações
Tese ADI 4048	
Dados Gerais	

ADI - Tese citada	6
Como <i>obter dictum</i> ou motivação de voto	5
Como motivação da decisão final - <i>Ratio Decidendi</i>	1
Utilização da Tese	
Conhecida a ação - indeferida a liminar por outras razões	4
Defere a liminar	2
Ministros que mais utilizam a Tese	Gilmar Mendes e Dias Toffoli
Questões sobre as quais a Tese é utilizada	Medidas Provisórias
Especificação das questões sobre as quais a Tese é utilizada	Créditos Extraordinários
Tese Intermediária	
Dados Gerais	
ADI - Tese citada	ADI 2108/1999, ADI 2925/2003, ADI 2535/2001 e ADI 3652/2005
Como <i>obter dictum</i> ou motivação de voto	ADI 2535/2001
Como motivação da decisão final - <i>Ratio Decidendi</i>	ADI 2108/1999, ADI 2925/2003, e ADI 3652/2005
Utilização da Tese	
Possibilita o conhecimento da ação	4
Defere a liminar	4
Ministros que mais utilizam a Tese	Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence
Questões sobre as quais a Tese é utilizada	Emendas Legislativas ; Autonomia do Judiciário, Destinação Constitucional de Recursos
Especificação das questões sobre as quais a Tese é utilizada	Dotação Orçamentária, Precatórios, CIDE-Combustíveis, Competência Orçamentária do Executivo

4.2. Problemas de Mérito: A Autonomia dos Poderes

Um tema caro ao STF, diante da pesquisa realizada, relaciona-se com a autonomia financeira e de auto-determinação do Poder Judiciário. Como pôde ser observado no capítulo 3, as ADI 810/1993, 848/1993 e 1911/1998, ajuizadas pela Procuradoria Geral da República, discutiram a autonomia do Judiciário em relação à possibilidade de escolhas orçamentárias pelo Executivo. Em todas estas ações, o pedido de medida liminar pleiteado pelo Ministério Público Federal foi deferido. Os acórdãos proferidos consubstanciavam-se, basicamente, no voto do Relator seguido à unanimidade pelos demais Ministros.

Em nenhuma das ações houve requisição de informações do Executivo ou Legislativo para o deferimento da liminar, o que aparentemente se desvia daquilo que a Corte fez em quase todas as demais ações que questionavam matéria orçamentária. Bastou o Ministério Público alegar que o Judiciário não participara da elaboração de determinada dotação, consubstanciada na norma impugnada, para o STF decidir à unanimidade pela procedência da liminar.

Nestas três ações, a liminar significou, basicamente, uma sentença, uma vez que as ações somente voltaram a análise do Relator anos depois, para serem julgadas prejudicadas em razão da perda de vigência da norma orçamentária impugnada. Não somente, na argumentação de nenhum dos votos dos Ministros houve qualquer preocupação em afastar o precedente firmado pela Tese da Lei Formal. Ao contrário, a questão da autonomia do Judiciário se sobrepôs, determinando a concessão da liminar sem qualquer preocupação dos Ministros em acatar diretamente o pedido da Procuradoria sem ouvir dos demais Poderes. A violação à autonomia do Judiciário foi presumida, e a especificação orçamentária que lhe haveria ferido, suspensa automaticamente, sem que a Corte viesse a colocar em sua pauta as mesmas ações em tempo hábil a receber as razões dos demais Poderes ou de rever sua decisão.

Não bastasse a rarefeita argumentação dos Ministros para instantaneamente conceder a liminar pleiteada nos casos acima, questão semelhante, envolvendo, desta vez, a independência do Ministério Público, na ADI 883/1993, não teve do STF a mesma sorte que as demais. Ao contrário, não foi sequer conhecida pela Corte, sustentando, agora sim, a Tese da Lei Formal. Os Ministros, em postura contraditória, posicionam-se praticamente pela certeza da violação à autonomia, quando em relação ao Judiciário, mas afastam sequer da apreciação possível quando alegado vício à autonomia orçamentária do Ministério Público.

4.3. Problemas Formais: O Tempo

O tempo para julgar ações diretas de controle de constitucionalidade opera por uma lógica perversa quando as normas impugnadas são de natureza orçamentária. Como já explicitado, uma vez promulgadas, estas normas, como a LDO, a LOA e as normas que aprovam créditos adicionais, têm, geralmente, vigência adstrita ao exercício financeiro para o qual foram lançadas. Nesse sentido, a parte que recorre de quaisquer de seus dispositivos espera um pronunciamento rápido e eficaz da Corte, pleiteando, quase que automaticamente, a concessão de liminar para suspender a eficácia da norma orçamentária impugnada. Não é por acaso, nesse sentido, que das decisões encontradas pela pesquisa, 38 de 39 continham pedido de liminar. Confira planilha abaixo:

Tempo	
Julgamento da Liminar. Ainda Sem Julgamento de Mérito	4
Julgamento de Liminar e Perda Posterior de Objeto.	9
Julgamento da Liminar e Julgamento do Mérito.	2
Julgamento da Liminar. Ação Não conhecida.	24
Julgamento da Liminar < 1 ano	32
Julgamento da Liminar > 1 ano	7
Julgamento do Mérito < de 1 ano	1
Julgamento do Mérito > 1 ano	1
Liminares	
Pedido de Liminar	38
Liminares Deferidas	11

De fato, ao pedido de liminar ou de antecipação de tutela em ações que questionem normas orçamentárias, a natureza efêmera de sua vigência, passa a ser razão bastante forte a fundamentar a caracterização ao menos do *perriculum in mora*.

Ocorre que as ações ajuizadas podem não entrar na pauta da Corte a tempo, mesmo quando ajuizados pedidos liminares. Nesse sentido, se no prazo de mais de um ano da promulgação da norma, a Corte não se pronunciar, é muito provável que a ação venha a perder seu objeto.

No entanto, nem sempre o fim do exercício financeiro coincide com o fim dos efeitos da norma orçamentária promulgada. Deve-se atentar,

contudo, às despesas cujos recursos restam legalmente vinculados à finalidade específica. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 8º parágrafo único, prevê a utilização necessária destes recursos vinculados, nas finalidades prescritas, mesmo que em exercício financeiro diverso daquele em que ocorreu o ingresso⁶². Nesse sentido, podem-se reconhecer normas orçamentárias cujos efeitos se estendem para além do exercício financeiro ao qual foram editadas, quando estabeleçam vinculações de recursos a finalidades específicas, cujo cumprimento não restou possível.

Dentre todos os casos pesquisados, no entanto, em momento algum a Corte realizou esta reflexão quando da prejudicialidade de alguma ação em razão do tempo. Considerou, automaticamente, o esgotamento dos efeitos da norma questionada em razão do fim do exercício para o qual a lei orçamentária foi editada, sem traçar qualquer consideração sobre uma possível extensão dos efeitos de uma determinada destinação de recursos a finalidades específicas nos exercícios financeiros seguintes.

Afasta-se a Corte dessa reflexão e se pronuncia em todos estes casos da mesma forma, invocando os precedentes firmados pelas ADI 612/1990 e 883/1993, *in verbis*:

“Objeto do controle concentrado de constitucionalidade somente pode ser o ato estatal de conteúdo normativo, em regime de plena vigência. A cessação superveniente da vigência da norma estatal impugnada em sede de ação direta de inconstitucionalidade, enquanto fato jurídico que se revela apto a gerar a extinção do processo de fiscalização abstrata, tanto pode decorrer da sua revogação pura e simples, como do exaurimento de sua eficácia, tal como sucede nas hipóteses de normas legais de caráter temporário”. (ADI 612/1990).

⁶² Cf. art. 8º. § único da Lei de Responsabilidade Fiscal: “Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

“Desse modo, entendo assistir plena razão ao eminente Chefe do Ministério Público da União, pois, segundo diretriz jurisprudencial prevalecente no Supremo Tribunal Federal, com a cessação da vigência da lei temporária, motivada pelo exaurimento de sua eficácia, opera-se a extinção do processo de controle normativo abstrato, por registrar-se, em tal situação, hipótese configuradora de prejudicialidade da ação direta, à semelhança do que ocorre com a revogação superveniente do ato estatal impugnado em sede de fiscalização concentrada de constitucionalidade, independentemente, em qualquer desses casos, da existência, ou não, de efeitos residuais concretos” (ADI 883/1993).

Observou-se pela pesquisa que a Corte de fato julga rapidamente as liminares, na maior parte dos casos, em menos de 1 ano. As decisões de mérito, contudo, são bastante escassas. Em 39 ações, apenas em duas decisões os Ministros, de fato, se debruçaram sobre o mérito, nos casos das ADI 2925/2003 e ADI 3652/2006.

Na grande maioria das ações, contudo, a Corte contemplou rapidamente a liminar pleiteada para prejudicá-la em razão do não conhecimento da ação (24 ações). Em 9 dos casos, a Corte julgou a liminar e só veio a se pronunciar sobre o mérito da ação mais de um ano depois do seu ajuizamento, prejudicando-a em razão da perda de objeto.

Das 38 liminares pleiteadas, a Corte somente concedeu 11, o que significa dizer que as demais, ou foram prejudicadas quando do não conhecimento da ação, como aconteceu com a maioria das ações, ou não foram concedidas, o que conduz a Corte, impreterivelmente, a prejudicar a ação tempos depois, quando finalmente se volta ao mérito.

Diante destes dados, observa-se, de fato, que o pronunciamento liminar da Corte em grande medida representa uma decisão final, ainda que a ação tenha sido conhecida. O STF não julga questões de mérito, quando de matéria orçamentária, e prejudica-as sem qualquer consideração quanto

a uma possível extensão dos efeitos da norma para além de seu exercício financeiro. Encerrado o ano, automaticamente a Corte entende encerrada a pretensão da parte.

4.4. Problemas Formais: Os Mecanismos Processuais Adequados – ADI ou ADPF?

Esta pesquisa identificou cinco APDF que pretenderam objetar normas orçamentárias (ADPF 45/2003, ADPF 64/2005, ADPF 73/2007, ADPF 63/2010 e ADPF 37/2010). A escolha deste mecanismo processual, em quatro delas (ADPF 73/2007, 63/2010, 64/2005 e 37/2010), representou tentativa das partes de contornar o precedente da Tese da Lei Formal, arguindo a constitucionalidade de leis orçamentárias por outra via processual. Esta tentativa, contudo, foi rejeitada pelos Ministros Relatores, causando a prejudicialidade das ações. Assim expôs o Ministro Carlos Velloso na ADPF 64/2005:

“No presente caso, verifica-se que o argüente equivoca-se ao afirmar que a Suprema Corte tem entendimento pacificado no sentido de que leis de natureza orçamentária não podem ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Isso porque, como bem observou o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, nos autos da ADPF nº 63-AP, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já reconheceu abstração e generalidade em normas orçamentárias em diversos julgados, citando como exemplo a ADI nº 2.108 e a ADI 2.925. A arguição de descumprimento de preceito fundamental é, acima de tudo, uma ação do processo objetivo, que visa o controle de constitucionalidade em abstrato dos atos do poder público violadores de preceitos fundamentais. A Lei nº 9.882/99 é enfática ao afirmar o seu caráter subsidiário em relação aos demais meios processuais ordinários e extraordinários”.

Nesse sentido, entenderam os Ministros que a ADI seria a forma correta de se questionar a constitucionalidade de norma orçamentária. Observe que o ministro Carlos Velloso, citando o Ministro Sepúlveda

Pertence na ADI 63/2010 (julgada uma primeira vez pelo Ministro Sepúlveda Pertence em 2005), inclusive se refere à possibilidade de arguição em sede de controle concentrado de normas orçamentárias, tal como exposto no item anterior, fundamentando-se, para tanto, sobre as ADI 2108/1999 e ADI 2925/2003.

Estas ações, contudo, não representam um posicionamento claro e preciso sobre a arguição de normas orçamentárias. Na ADPF 45/2004 o Ministro Celso de Mello recepciona o mecanismo processual como adequado:

“não posso deixar de reconhecer que a ação constitucional em referência, considerado o contexto em exame, qualifica-se como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto da Carta Política, tal como sucede no caso (EC 29/2000), venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Constituição da República”.

Observa-se que a ADPF em questão questionava a constitucionalidade de disposição da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e não política pública especificamente determinada. O Ministro, contudo, recepciona a ADPF como mecanismo “idôneo”, “apto a viabilizar a concretização de políticas públicas”, o que indica que, se não houvesse transcorrido condição de prejudicialidade externa a ação, conforme observado no Capítulo 3, ele teria assumido na ADPF 45/2004 o veículo processual como adequado. Mesmo que apenas uma suposição fática, uma vez que a ação foi julgada prejudicada, a ADPF 45 indica que a Corte pode não ter de fato uma posição homogênea quanto à recepção deste mecanismo processual a averiguar a constitucionalidade de normas orçamentárias, ao menos até a ADI 4048/2008.

5. NOVO POSICIONAMENTO - ADI 4048

Efetivamente, a ADI 4048/2008 representa um novo precedente da Corte ao controle concentrado de constitucionalidade de normas orçamentárias, uma vez que afastou a tese anterior, de fato enfrentando-a, no que difere da Tese Intermediária, e se consolidou ao ser repetido em todas as outras que a seguiram (ADI 4049/2008, 3949/2008, ADI 4005/2010, 4050/2010 e 4041/2010).

Dois questionamentos restam, contudo, latentes diante da consideração de que a ADI 4048/2008 possa ser de fato um novo precedente: (i.) Este novo precedente é um bom precedente? (ii.) Ademais, a inauguração de um novo entendimento representa uma maior intervenção do STF na política orçamentária, pela via concentrada de constitucionalidade?

Para responder a esta primeira pergunta, este estudo entende como um bom novo precedente aquele que dialoga com as decisões anteriores (isto sendo ainda mais importante quando da existência de um entendimento anterior consolidado na sua jurisprudência)⁶³; a inovação que pretende, de fato, se pauta em uma muito bem motivada justificativa sobre o que está alterando e por quê; e a decisão final e suas razões se dotam de segurança suficiente a servir como norma a conduzir condutas posteriores, restando, portanto, claro o que está sendo decidido e o que vincula condutas em sua decisão.

Questiona-se, assim, diante destes aspectos se a ADI 4048/2008 pode ser considerada um bom novo precedente. De fato esta decisão dialoga com o precedente consolidado pela Tese da Lei Formal, reportando-se a “própria história” da Corte. No entanto, não se pode discernir o porquê de enfrentar este precedente ou mesmo de alterá-lo e inová-lo, ainda mais diante do conhecimento claro de que a Corte possuía um entendimento intermediário, que se mostrou presente em diversas ações. O Ministro

⁶³ Nesse sentido: “A ruptura com um precedente claro exige maior argumentação, obriga o Tribunal a dialogar com a sua história”. (VOJVODIC, Adriana de Moraes, MACHADO, Ana Mara França, CARDOSO, Evorah Lusci Costa. “Escrevendo um Romance, Primeiro Capítulo: Precedentes e Processo Decisório no STF”. In *Direito GV*, n.º 9, p. 21.)

Gilmar Mendes justifica a mudança sob o pretexto de que retirar do controle concentrado de constitucionalidade leis formais ou casuísticas impor à Corte uma perda considerável de poder de controle, uma vez que grande parte das normas editadas tem essa característica, e que a natureza formal ou não de uma lei seria de difícil aferição. O Ministro Carlos Ayres Britto complementa, aduzindo que as normas orçamentárias seriam aquelas mais importantes depois da Constituição, o que impor a necessidade inafastável de controlá-las.

A Tese da Lei Formal, contudo, persiste como um dado, uma imagem ressoante que não instiga o Relator sequer a dialogar com a própria teoria kelseniana do Ministro Sepúlveda Pertence ou com as discussões que envolveram o posicionamento intermediário da Corte até então.

Especialmente diante do fato de que a Corte já vinha controlando, quando queria, normas orçamentárias, por meio deste entendimento intermediário, se restou como vontade do Relator generalizar o controle, para que de fato não estivesse sob discricionariedade da Corte quando conhecer ou quando não conhecer da ação, esta razão não parece fundamentar seu voto. Não somente, não se mostra claro o porquê de inovar, agora, em 2008, e, especialmente, em sede de medida liminar em ADI questionando Medida Provisória, cujo controle é tão polêmico e o tema tão caro a Corte.

Efetivamente, as razões que parecem motivar tanto o Voto do Ministro Gilmar Mendes quanto do Ministro Carlos Ayres Britto, ligam-se a uma confirmação ou até ampliação dos termos do controle da Corte sobre atos legislativos e executivos, em uma verdadeira auto-atribuição de maior poder de decisão.

Considerando, contudo, que, de fato, a Corte tenha dialogado e ultrapassado os entendimentos anteriores, cumprindo, portanto, dois dos requisitos necessários a tornar a ADI 4048/2008 um bom precedente, importa avaliar a segurança deste precedente para sobreviver tanto quanto a Tese da Lei Formal.

A decisão na ADI 4048/2008 se deu por maioria apertada, e em sede de liminar, o que se repetiu na ADI 4049/2008. A julgar pelo confuso posicionamento de alguns Ministros, nestas duas decisões, parece ser um temor fundamentado a possibilidade deste precedente sofrer algum tipo de abalo ou revisão em um breve espaço de tempo. Na ADI 4049/2008, por exemplo, o Ministro Eros Grau, defensor, na ADI 4048/2008, da tese inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes, se convence, sem muitas explicações, da tese contrária, defendida pelos Ministros Lewandowski e Cezar Peluso, mudando seu voto radicalmente. A ministra Ellen Gracie, por sua vez, acompanhava a divergência na primeira ação, para, na ADI 4049/2008, e também sem grandes explicações, mudar de lado e passar a apoiar a tese vencedora.

Não somente, alguns Ministros mantiveram-se, em ambas as ADI, firmes a defender posições contrárias à tese despendida pelo Ministro Gilmar Mendes, tais como os Ministros Cezar Peluso e Ricardo Lewandowski.

De fato, a julgar pelas decisões monocráticas proferidas pelo Ministro Dias Toffoli em 2010, é de se supor que ele se filie à corrente do Ministro Gilmar Mendes. Mas não se pode subestimar a possibilidade, quando enfrentando um caso específico em Plenária, em exame de mérito, que também este Ministro mude de opinião e torne plausível eventual revisão deste precedente.

Principalmente diante da falta de segurança, que impõe considerar uma possível mudança, em curto espaço de tempo, deste entendimento, pode-se argumentar que este precedente da Corte talvez não seja um bom precedente. No entanto, consiste, de fato, em um novo precedente, o que, neste sentido, vincula o STF, em futuras decisões, a aplicá-lo ou ao menos enfrentá-lo, sob pena de não ser legítima a sua argumentação.

Para responder à segunda pergunta, deve-se ter em mente que um dos fatores determinantes às normas orçamentárias em seu controle de constitucionalidade é o tempo. O tempo para julgar as ações e suas liminares impõe um grande óbice tanto à Corte, quanto às partes que pretendam questionar tais normas. Como exposto, 33 das 39 ações

analisadas foram prejudicadas em razão do tempo que levaram para ser julgadas. Treze delas tiveram no julgamento de suas liminares o único pronunciamento do Pleno, tendo sido prejudicadas anos depois, pelos respectivos ministros relatores.

Nesse sentido, o julgamento das liminares funcionou enormemente como uma sentença definitiva. Se indeferida, a norma questionada permaneceria em vigor para, anos depois, ter a ADI que a questionou prejudicada. Se deferida a liminar, a norma teria sua eficácia suspensa até a ação também ser prejudicada anos depois.

A própria ADI 4048/2008 não parece estar distante desta lógica. Tendo sido o acórdão proferido em 2008, mais de dois anos já se passaram da suspensão da Medida Provisória questionada. Seguindo a lógica do STF para prejudicar as demais ações, que se apóia no fim do exercício financeiro ao qual a norma orçamentária foi editada (e não no fim de sua eficácia temporal, que pode não coincidir, cf. art. 8º, parágrafo único da LRF), encerrado o exercício financeiro de 2008, o mais provável é que a ADI 4048/2008 também venha a ser prejudicada.

Da mesma lógica não fugiram as ações que seguiram a ADI 4048/2008. Observou-se que nas 4005/2010, 4050/2010 e 4041/2010, também foram questionadas medidas provisórias que aprovaram créditos extraordinários. A ADI 4048/2008 foi aplicada como precedente na decisão de todas delas, mas isto não implicou no mesmo resultado, ou seja, as liminares destas outras ações não foram igualmente deferidas. Salvo para a ADI 4049/2007, todas as ADI que seguiram a ADI 4048/2008 tiveram suas liminares indeferidas e foram extintas sem julgamento de mérito em razão da perda de eficácia da norma impugnada, associada ao fim do exercício financeiro.

O novo precedente, nesse sentido, parece uma mensagem da Corte aos outros dois Poderes, indicando que a sua não interferência até aquele momento, apesar de sempre instigada pelos próprios atores políticos a tanto, não pode ser interpretada como uma falta de poder para fazê-lo. Ao contrário, o STF, com as ADI 4048/2008 e 4049/2008, demonstra

dramaticamente seu poder de veto, em evento praticamente isolado, porém valioso a exposição de sua importância e presença. Mas decide por não utilizá-lo em todas as demais ações que as seguiram, especialmente se valendo do seu poder de agenda para não julgá-las oportunamente, ou mesmo indicando a perda de eficácia sem qualquer consideração a respeito de eventual persistência dos efeitos das Medidas Provisórias no tempo.

Nesse sentido, ao responder a segunda questão, resta necessário reconhecer que a ADI 4048/2008 é um precedente que demonstra ameaça da Corte em interferir, rubrica por rubrica. Mas este poder restou, após a ADI 4048/2008 e 4049/2008, silente e omissivo, sem preconizar grandes alterações efetivas ao seu posicionamento institucional no ciclo orçamentário.

6. STF e Política Orçamentária: PARTICIPAÇÃO DO STF NO DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE LEGISLATIVO E EXECUTIVO NA ELABORAÇÃO E CONSECUÇÃO DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS

A pesquisa apontou que são os governadores dos Estados e os Partidos Políticos aqueles que mais recorrem ao STF para discutir questões orçamentárias pela via concentrada. As impugnações a normas orçamentárias dividem-se quase que em equilíbrio entre as esferas federal e estadual. Confira-se planilha abaixo:

Esfera Federativa das Leis Orçamentárias	
Estado	21
União	18
Partes	
Presidente	0
Congresso	0
Partidos	17
Governadores	15
Assembléias Legislativas	1
Ministério Público	4
Outros	2
Leis Mais Impugnadas	
PPA	0
LDO	15
LOA	12
Creditos Suplementares ou Especiais	0
MP - Credito Extraordinário	9
Outras	3

Os Governadores, que ajuizaram 15 das ações estudadas, em sua maioria impugnaram Emendas Legislativas às LDO e LOA estaduais. As ações ajuizadas pretenderam levar ao STF discussão política já travada no proprio legislativo estadual, mas vencida pela Assembléia Legislativa que, utilizando seu poder de emenda, alterou o projeto orçamentário e rejeitou o proprio veto do Governador Estadual sobre suas modificações.

Estas ações levam ao STF questões estaduais tipicamente políticas, que se consubstanciaram no orçamento anual, mas cujo lócus comum de discussão é a própria arena representativa. Em grande parte, os

Governadores parecem querer disciplinar o Legislativo em relação ao abuso de emendas e querem fazê-lo pela via judicial. A Corte, assim, é chamada a decidir conflito político, apesar de sua legitimidade não advir da mesma fonte representativa, tal como dos Governadores ou os deputados estaduais.

Questiona-se quais os limites que restariam à Corte para executar esta reanálise da medida política aprovada pela maioria da Assembléia Legislativa e com que deferência deve se reportar ao debate político travado dentro da esfera parlamentar. Para JEREMY WALDRON⁶⁴, que discute exatamente a legitimidade da uma Corte Constitucional em rever decisões políticas, parece não fazer sentido conferir a uma maioria de poucos Ministros a chance de reverter completamente, ou mesmo recriar, algo decidido por uma maioria representativa, legítima e muito maior do que 11 ministros, cuja oposição se deu por uma minoria legislativa também legítima e não oprimida.

Já o principal alvo dos Partidos Políticos foram as Medidas Provisórias que aprovam créditos extraordinários. Dez das dezessete ações ajuizadas por partidos tiveram este mote, questionando a relevância, urgência e imprevisibilidade das Medidas aprovadas pelo Presidente da República. Resta em meio destas ações a ADI 4048/2008.

Nestes casos, em particular, os Partidos que recorrem ao STF são sempre da oposição governamental e pretendem a suspensão dos créditos aprovados em uma espécie de disciplinamento da competência do Executivo de aprovar Medidas Provisórias. O STF, nesse caso é chamado, inicialmente, a funcionar como a primeira arena política, uma vez que a Medida Provisória é aprovada pelo Presidente sem controle legislativo.

⁶⁴ A crítica à legitimidade de Cortes Constitucionais em rever decisões tomadas na arena política representativa pode ser muito bem elucidada por JEREMY WALDRON em "The Core Case Against Judicial Review", em cuja posição do autor, contrária a revisão judicial de decisões legislativas, pode ser resumida em: "Revisão judicial baseada em direitos é inapropriada para sociedades razoavelmente democráticas, cujo principal problema não seja que suas instituições legislativas não funcionam, mas que seus membros discordam sobre direitos" (WALDRON, Jeremy. *The Core Against Judicial Review*. 115 Yale L.J. 1346 (2006). *Tradução livre*). Cabe questionar até onde esta premissa se aplica ao Brasil, marcado por uma instituição legislativa que talvez não represente de fato a funcionalidade e normalidade do exemplo paradigmático de Waldron.

Esta parece ser conclusão que se alinha com Pesquisa recentemente lançada pela SBDP em parceria com a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, na série “Pensando o Direito”. Como anota informativo do “Observatório do STF” da SBDP sobre a pesquisa, 40% dos questionamentos a atos do executivo se dá por meio de partidos políticos, em sua maioria questionando medidas provisórias. Sendo as medidas provisórias atos produzidos exclusivamente pelo Executivo que passam a produzir efeitos imediatos após sua edição, o Legislativo não participa, ao menos formalmente, de sua elaboração, apenas de sua discussão posterior. “Ausente o debate legislativo prévio, os partidos políticos contrários a uma determinada medida provisória ficam sem alternativa de revertê-la imediatamente. Então, ir ao Supremo pode ser a única maneira de neutralizá-la a tempo”⁶⁵.

Para a presente pesquisa, no entanto, na maior parte das vezes, a Medida Provisória é convertida rapidamente em lei enquanto a ação ainda tramita na Corte, antes mesmo do julgamento da liminar, como ocorreu com a própria ADI 4048/2008. Nesse sentido, aos partidos políticos é dada efetivamente a chance de questionar na arena representativa a validade da Medida Provisória.

No entanto, com a ação ainda tramita na Corte, mesmo depois da conversão da medida provisória em lei, quando a oposição perde a disputa política dentro do Parlamento, lhe é conferida uma segunda via de discussão da medida, desta vez privilegiada por um procedimento em que não representam mais a minoria, mas restam como parte igualmente representada no processo, e cuja decisão não mais será dada por uma maioria parlamentar, mas, desta vez, por uma maioria simples entre 11 ministros. Esta situação também parece necessariamente impor questionamentos acerca da legitimidade do STF em estabelecer este controle, desta vez como uma segunda arena política. Mais ainda, em

⁶⁵ Informativo do Observatório do Supremo Tribunal, da Sociedade Brasileira de Direito Público, referindo-se a pesquisa realizada pela SBDP, encomendada pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, sobre “*O controle de constitucionalidade dos atos normativos originados no Poder Executivo*”. Disponível em http://www.sbdp.org.br/observatorio_ver.php?idConteudo=25. Acesso em 13 nov. 2010.

estabelecer este controle sem nenhuma remissão ou referência a discussão representativa que se deu dentro do parlamento.

Na ADI paradigmática 4048/2008, de fato observa-se que a maioria dos Ministros, que votam por deferir a liminar, sequer consideram a presença de uma discussão política efetivamente travada no Congresso Nacional, quando da aprovação da lei. Estendem os vícios da Medida Provisória à Lei aprovada e seguem questionando sua constitucionalidade.

Até a ADI 4048, o posicionamento do STF como poder de veto sobre normas orçamentárias se manifestara esporadicamente em algumas ADI, que este trabalho chamou de Tese Intermediária, e nos casos que envolviam a Autonomia do Judiciário. Mas fora estes, as decisões da Corte se mostraram bastante conservadoras do *status quo*, primando pela solução que menos transferisse à Corte o ônus de rever escolhas orçamentárias, juízos de oportunidade e conveniência dos agentes políticos. Mas na ADI 4048, o STF não só suspende a eficácia da norma, como já fizera em outras ocasiões, mas arroga para si o juízo de relevância, urgência e imprevisibilidade que motivou a aprovação dos créditos extraordinários por meio da Medida Provisória.

O que resta claro deste debate é a posição institucional que a Corte, ainda que por maioria apertada, assumiu. Observe que a possibilidade naturalmente aceita pelo Ministro Gilmar Mendes de analisar rubrica por rubrica dos créditos aprovados permite identificar uma captação de poder de planejamento orçamentário, típica competência do Executivo.

No entanto, a ação foi ajuizada em 2008 e teve somente a liminar julgada no mesmo ano, sem ainda qualquer decisão quanto ao seu mérito ou a esta suposta análise rubrica por rubrica. Disto, é possível inferir que a ação será julgada prejudicada, nos termos do analisado comportamento da Corte, associando a perda de eficácia da própria Medida Provisória e da Lei na qual foi convertida ao fim do exercício financeiro para o qual foram promulgadas.

Ou seja, ainda que avocando o poder de “corrigir” a escolha orçamentária administrativa, o STF parece não querer colocar sob sua pauta

de discussão, novamente, esta ADI, ou mesmo qualquer outra que venha a discutir o mesmo tema, como pode ser observado do posicionamento da Corte nas decisões monocráticas das ADI 3949/2008, 4050/2010, 4005/2010 e 4041/2010.

Este posicionamento institucional do STF frente à ADI 4048/2008, na forma de um poder de veto efetivo e criativo sobre as normas orçamentárias, comportar-se de forma meramente aparente. A suspensão da Medida Provisória de fato se deu, e a Corte pode aí ser comparada com um legislador negativo. Mas esta construção prospectiva e normativa, rubrica por rubrica, da norma orçamentária não parece estar para acontecer. Importa destacar, contudo, que o STF se atribuiu esta prerrogativa, e nisto a ADI 4048/2008 inova, ainda que por uma maioria apertada. Resta saber se pretende utilizá-la.

Diante destas considerações, observa-se que a Corte assume uma função maior do que solucionador pretoriano de conflitos, tal como restam idealizadas todas as demais instâncias judiciais, ou do que simples interprete Constitucional.

A Corte se torna ator e lugar da disputa política, seu poder de veto assume papel proeminente na possibilidade de escolher o que predomina, o Legislativo ou o Executivo, o projeto de lei, a medida provisória ou a emenda legislativa. Muito mais que um controle de subsunção da norma à Constituição, o STF assume papel político, outro poder de veto não previsto pelas normas constitucionais e infraconstitucionais que idealizaram o sistema orçamentário. Mais do que isto, a Corte parece estar se sentindo cada vez mais confortável nesta posição, ainda que não pareça estar pronta para de fato reconstruir a escolha política idealizada pelo orçamento.

7. CONCLUSÃO – CONFORMANDO HIPÓTESE COM RESULTADOS.

*“Se vogliamo che tutto rimanga com’è,
bisogna che tutto cambi”*

GIUSEPPE TOMASI DI LAMPEDUSA

Uma primeira conclusão a este trabalho se refere ao posicionamento da ADI 4048/2008 em relação à hipótese traçada. Como se pode observar, de fato esta ADI representou um novo precedente, ainda que não possa ser argumentado não ser um bom novo precedente, uma vez que restam obscuras as justificativas efetivas à mudança e sensivelmente inseguras as balizas que o fundamentam, diante de uma clara e imprevisível divergência entre os Ministros, que pode trazer alterações, ou mesmo a retomada das teses anteriores. Ademais, este novo precedente também não implica em dizer que a Corte realiza uma maior intervenção sobre a política orçamentária.

Ao contrário, a partir dele e da ADI 4049/2008, todas as ações que questionaram exatamente medidas provisórias aprovando créditos extraordinários foram julgadas improcedentes ou prejudicadas. Nesse sentido, o que parece claro é que a ADI 4048/2008 representou uma mensagem da Corte ao Legislativo e Executivo, demonstrando, provavelmente, insatisfação pelo número de medidas provisórias aprovadas e pelo teor destas em face das exigências constitucionais. Mas a partir dessa ação, não foi registrado, como parecia indicar a hipótese, um maior ativismo da Corte em relação ao orçamento, ao menos pela via concentrada.

Ademais, outra conclusão se volta à falta de coerência na aplicação do precedente da Lei Formal até a ADI 4048/2008. O ônus argumentativo de ultrapassar a Tese da Lei Formal era de fato muito caro à Corte. A construção de um entendimento intermediário representou uma das suas saídas argumentativas, mas de difícil convencimento a alguns Ministros, que

divergiram em todos os casos paradigmáticos a este entendimento (ADI 2108/1999, 2925/2003, 2535/2001 e 3652/2006).

Não somente, a falta de qualquer questionamento nas ADI 810/1993, 884/1993 e 1911/1998, referentes à Autonomia do Judiciário, quanto à aplicação da Tese da Lei Formal, permite inferir que a Corte talvez utilizasse este precedente de forma oportuna, a conferir-lhe legitimidade para recusar o julgamento de algumas questões orçamentárias quando assim o quis. Nestes três casos, os questionamentos perpassavam dotações orçamentárias que, em outras ações, já haviam sido motivo de prejudicialidade por inexistência de efeitos gerais e abstratos (ADI 203/1990, 2100/1999 e 2057/1999). Nem que se alegue uma violação formal à competência do Judiciário, que tampouco perpassa o mérito da dotação orçamentária em si, a Corte sequer mandou oficialiar o Executivo e o Legislativo para confirmar o quanto alegado pelo Ministério Público, como realizou em grande parte das demais ações que julgou, aqui analisadas.

A terceira conclusão levantada deve se relacionar com a importância do tempo para as ações que discutem normas orçamentárias pela via concentrada de constitucionalidade. As decisões liminares acabam por representar verdadeiras sentenças, em razão de serem raros os casos em que a Corte de fato julga o mérito da ação. Se indeferidas, impõem a alta probabilidade da Corte prejudicar a ação, anos depois, por decisão monocrática do Relator do caso. Não existe qualquer preocupação da Corte em compor sua agenda diante de normas cujos efeitos sejam temporários, adstritos a uma determinada vigência.

Ao contrário, no mínimo parece ser aleatória a escolha dos casos, ou mesmo propositalmente determinada pela perda de vigência da norma orçamentária. Não somente, a associação direta entre fim do exercício financeiro e perda da eficácia normativa, parece ser outra saída da Corte a não confrontar normas orçamentárias cujos efeitos se entendem para além do exercício ao qual foram promulgadas, como restou analisado.

Uma quarta e necessária conclusão diz respeito ao relacionamento institucional entre os três Poderes, sobre pauta tão política como a do

orçamento. O poder de veto do STF até 2008 era exercido esporádica e erradicamente, na forma típica de um legislador negativo, que impõe a ineficácia da norma questionada, ainda que, na maioria das vezes, por meio de uma suspensão liminar (que acaba por funcionar como sentença).

No entanto, a partir de 2008, com a ADI 4048/2008, o STF avoca para si, nominalmente, a competência de rever os juízos discricionários realizados pelo Executivo na elaboração de créditos orçamentários, rubrica por rubrica (ainda que referente a medida provisória, o que impõe o questionamento de conceitos indeterminados como urgência, relevância e imprevisibilidade). Esta postura, que capta competência alheia de forma natural e confortável, parece ser uma resposta a quase 20 anos de provocações por partidos políticos de oposição e governadores estaduais que tentaram, insistentemente, inserir a Corte como um novo ator e um novo lócus de discussão da política orçamentária.

Resta, contudo, apontar que a possibilidade de interferir com seu poder de veto no diálogo institucional orçamentário entre Legislativo e Executivo, sempre esteve disponível à Corte. Esta, no entanto, atava oportunamente as próprias mãos, por meio da Tese da Lei Formal, para desatá-las quando a interferência parecia eminente (a ter como exemplo, a discussão sobre a Autonomia do Judiciário). Mas mesmo atando e desatando, o fazia com certa cautela negativa, na forma de uma Corte que suspende a eficácia por meio de liminar, profere interpretações conforme, para não declarar inconstitucional e, prioritariamente, deixa o exercício financeiro passar e o conflito político se acalmar entre seus típicos atores.

Mas o entendimento do Ministro Gilmar Mendes pareceu inaugurar uma nova era, de intervenção afirmativa e criativa. A norma orçamentária poderia agora ser enfaticamente controlada, em face da sua importância, logo abaixo da Constituição Federal. Deixá-la de fora do controle concentrado deslegitimaria o próprio mecanismo de controle.

As críticas foram intensas pelos Ministros dissidentes. Estaria a Corte comportando-se como o próprio Congresso Nacional? Ao fim e ao cabo, esta pergunta tornou-se irrelevante. A reviravolta no posicionamento da Corte

não importou em grandes e efetivas mudanças. A Corte continua a deixar o tempo como protagonista, e a sua incidência oportunamente interpretada a restringir-se ao exercício financeiro da norma. Ao tempo, prefere o STF conferir-lhe a função de conformador final dos conflitos políticos. As Medidas Provisórias questionadas no mesmo ano, salvo a ADI 4049 (irmã quase gêmea da ADI 4048/2008, apenas por diferenças de Relator e de Ministros que mudaram de lado) foram todas prejudicadas, e suas questões perdidas junto com o final do exercício financeiro. Nenhuma das ações gêmeas (ADI 4048/2008 e 4049/2008) foi julgada, em dois anos de espera. E a revisão rubrica por rubrica não aconteceu, para refrigério dos Ministros dissidentes e daqueles que não sabiam ao certo que posição adotar.

8. BIBLIOGRAFIA

GIACOMONI, James, *Orçamento Público*, 14ª Ed.. São Paulo: Atlas, 2009.

LIMONGI, Fernando, FIGUEREDO, Argelina Cheibub, *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

PINHEIRO, Luis Felipe Valerim, *Orçamento Impositivo, Fundamentos e Limites Jurídicos*. Dissertação de Mestrado, USP, jan. 2007.

SUSTEIN, Carr R., HOLMES, Stephen, *The Cost of Rights, Why Liberty depends on Taxes*. New York: W.W. Norton & Company Inc., 1999.

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

VERISSIMO, Marcos Paulo, "A Constituição de 1988, Vinte Anos Depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial "À Brasileira"". In *Revista Direito GV*, n.º 8, São Paulo: FGV, jul. à dez. 2008.

_____, *A Judicialização dos Conflitos de Justiça Distributiva no Brasil: O Processo Judicial no Pós-1988*. Tese de doutoramento. São Paulo: USP, 2006. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-10042007-153328/>. Acesso em out. 2010.

VIEIRA, Oscar Vilhena, "Supremocracia". In *Revista Direito GV* n.º 8, jul. à dez. 2008.

VOJVODIC, Adriana de Moraes, MACHADO, Ana Mara França, CARDOSO, Evorah Lusci Costa. "Escrevendo um Romance, Primeiro Capítulo: Precedentes e Processo Decisório no STF". In *Revista Direito GV*, n.º 9, p. 21.

WALDRON, Jeremy. "The Core Against Judicial Review". 115 *Yale L.J.* 1346 (2006).

WANG, Daniel Wei Liang, *Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, Monografia de Conclusão de Curso da Escola de Formação, Sociedade Brasileira de Direito Público, 2006. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=80. Acesso em out. 2010.

9. ANEXO

FICHAS DOS ACÓRDÃOS

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 203/1990 - Agravo Regimental/DF
Relator	Min. Celso de Mello
Parte	Requerente: União Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional Requerido: Congresso Nacional Requerido: Presidente da República
Data da Propositura da Ação	21/2/1990
Julgamento	22/03/1990
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Emenda à Lei Orçamentária Anual Federal n.º 7999/1990
Questão Orçamentária Discutida	A Emenda Legislativa à LOA aprovou dedução da proposta orçamentária de NCZ\$ 55.507.000,00 para amortização da dívida externa brasileira, supostamente deduzindo recursos foram do FUNDARF.
Inconstitucionalidade	arts. 165, §8º e 166, §3º da Constituição Federal.
Ilegalidade	Leis Federais n.ºs 7.111/88 e 7.959/89
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Interesse Público Comprometimento do Orçamento Comprometimento das Atividades da SRF Omissão da Presidência ao Veto da Emenda Lobby de Grupos de Interesse junto ao Legislativo
Pretensão do Requerente	Suspensão seguida de Declaração de Inconstitucionalidade da Emenda Legislativa à LOA que deduziu recursos do FUNDARF.
Medida Cautelar ou Liminar	

Relator Min. Celso de Mello	
Decisão	Nega seguimento à ADI, por decisão monocrática, reiterada por Voto vencedor na decisão principal.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	Não discute
Doutrina	Direito Constitucional. Controle de Constitucionalidade. Controle de Constitucionalidade Concentrado e Difuso.
Jurisprudência Orçamentária) (Matéria	1016/1983; RTJ 119/65.
Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	Emenda a Lei Orçamentária 7.999/90 teria <u>teor de norma de efeitos concretos e individuais, cuja constitucionalidade não poderia restar apreciada pela via concentrada</u>
Opter Dictum	Possibilidade de Controle Difuso.
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Não provimento do Agravo. Não conhecimento da ADI. Decisão Unânime.
Voto Vencedor	Min. Celso de Mello A Emenda a LOA seria " mera transferência de recursos de uma rubrica para outra dentro da Proposta Orçamentária do Governo Federal ". Lei em sentido formal, não sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade. Possibilidade de controle difuso.
Votos Dissidentes	-
Ministros presentes	Celso de Mello, Néri da Silveira, Moreira Alves, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octavio Galloti, Célio Borja, Paulo Brossard e Sepúlveda Pertence
Ratio Decidendi do Tribunal	A Emenda à LOA é lei em sentido formal que não se sujeita ao controle por meio de Ação Direta.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Não.

Ficha

Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 411/1990 - RO
Relator	Min. Octavio Gallotti
Parte	Requerente: Governador do Estado de RO Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do RO
Data da Propositura da Ação	21/11/1990
Julgamento	06/12/1990
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei Estadual de Rondônia n.º 254/1990
Questão Orçamentária Discutida	Lei Estadual de Rondônia n.º 254/1990, aprovada pela Assembleia Legislativa e não sancionada pelo Governador, que revogou dispositivos da Lei Orçamentária anual do Estado de RO.
Inconstitucionalidade	Arts. 165 e 166, §3º da Constituição Federal
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Conseqüenciais Irreparáveis ao orçamento; Paralisação de toda a Máquina Administrativa; Todos os Elementos do Orçamento são essenciais em conjunto.
Pretensão do Requerente	Suspensão seguida de Declaração de Inconstitucionalidade da Lei Estadual de Rondônia n.º 254/1990.
Medida Cautelar ou Liminar	
Relator Min. Celso de Mello	
Decisão	Medida Liminar Deferida
Inconstitucionalidade	Tende a Sim.
Ilegalidade	-

Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Repercussões Financeiras e Administrativas da modificação unilateral de algumas cláusulas da Lei Orçamentária.
Ratio Decidendi	Presentes os requisitos de Relevância e Urgência para deferimento da Liminar.
Opter Dictum	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Liminar deferida; ADI julgada prejudicada.
Voto Vencedor	Liminar deferida – Voto do Relator. ADI prejudicada – 20 abr. 2002 – Decisão Monocrática do Min. Sidney Sanches.
Votos Dissidentes	-
Ministros presentes	Liminar: Aldir Passarinho, Moreira Alves, Octavio Galloti, Carlos Velloso, Sidney Sanches, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso e Marco Aurelio. Ausente: Néri da Silveira.
Ratio Decidendi do Tribunal	Liminar: Relevância e Urgência presentes nas Repercussões financeiras e administrativas advindas da modificação unilateral de algumas cláusulas da lei orçamentária. Decisão Monocrática – Lei Orçamentária não mais vigora no mundo jurídico. Perda de Objeto da ADI.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 612/1991 – RJ
Relator	Min. Celso de Mello

Parte	Requerente: Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro Requerido: Governador do Estado do RJ Requerido: Assembléia Legislativa do Estado do RJ
Data da Propositura da Ação	23/10/1991
Julgamento	21/11/1991
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Art. 34, §1º da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do RJ n.º 1848/1991.
Questão Orçamentária Discutida	LDO/RJ autoriza o Poder Executivo a executar o Projeto de Lei Orçamentária encaminhado originalmente caso a Assembléia Legislativa não aprove a Lei Orçamentária até o término da Sessão Legislativa.
Inconstitucionalidade	arts. 64 e 166, §6º da Constituição Federal.
Ilegalidade	Constituição do Estado do Rio de Janeiro.
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	<i>Capitis diminutio</i> para a Assembléia Legislativa Inovação ilegal e inconstitucional ao processo legislativo regular. Inspiração autoritária do dispositivo.
Pretensão do Requerente	Suspensão seguida de Declaração de Inconstitucionalidade do §1º do art. 34 da LDO/RJ.
Medida Cautelar ou Liminar	
Relator Min. Celso de Mello	
Decisão	Medida Liminar Deferida
Inconstitucionalidade	Tende a Sim.
Ilegalidade	Não discute
Doutrina	Rejeição Parlamentar da Proposta Orçamentária. Validade Anual das Leis Orçamentárias.
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-

Outros Argumentos	Lesão ao Interesse Público do Estado. Desprezo aos princípios constitucionais de formação das leis. Norma de Caráter Autoritário.
<i>Ratio Decidendi</i>	Necessário, prévio e explícito pronunciamento do Poder Legislativo sobre as proposições que lhe são apresentadas. (art. 35 da ADCT) Impossibilidade de outorga de eficácia legislativa a PL..
<i>Opter Dictum</i>	Impossibilidade formal da LDO/RJ de versar sobre matéria atribuída a LC (art. 165, §9º)
Apreciou a questão orçamentária	Sim.
Min. Carlos Velloso	
Decisão	Medida Liminar Indeferida
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	Não discute
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Ausência de <i>periculum in mora</i> .
<i>Opter Dictum</i>	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Min. Sepúlveda Pertence	
Decisão	Medida Liminar Indeferida

Inconstitucionalidade	Tende a Não.
Ilegalidade	Não discute
Doutrina	.-
Jurisprudência Orçamentária) (Matéria	-
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Art. 35, §2º da ADCT haveria escolhido aplicação imediata do projeto orçamentário. Solução encontrada pelo art. 34, §1º da LDO/RJ não seria desarrazoada.
<i>Opter Dictum</i>	Ausência de <i>periculum in mora</i> .
Apreciou a questão orçamentária	Sim.
Min. Octavio Gallotti	
Decisão	Medida Liminar Indeferida
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	Não discute
Doutrina	-
Jurisprudência Orçamentária) (Matéria	-
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Ausência de <i>periculum in mora</i> . Acompanha do Voto do Min. Moreira Aves.

<i>Opter Dictum</i>	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Min. Néri da Silveira	
Decisão	Medida Liminar Deferida
Inconstitucionalidade	Tende a Sim.
Ilegalidade	-
Doutrina	Processo Legislativo Orçamentário.
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Necessário, prévio e explícito pronunciamento do Poder Legislativo sobre as proposições que lhe são apresentadas. (art. 35 da ADCT) Impossibilidade de outorga de eficácia legislativa a PL..
<i>Opter Dictum</i>	-
Apreciou a questão orçamentária	Sim.
Min. Moreira Alves	
Decisão	Medida Liminar Indeferida
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	Não discute
Doutrina	-

Jurisprudência Orçamentária)	(Matéria	-
Outros Argumentos		-
<i>Ratio Decidendi</i>		Ausência de <i>Perriculum in Mora</i> e de Conveniência da Suspensão Liminar.
<i>Opter Dictum</i>		Dever Constitucional da Assembléia Legislativa em avaliar o projeto de Lei Orçamentária e remetê-lo ao Executivo para sanção.
Apreciou a questão orçamentária		Não.
Min. Sidney Sanches		
Decisão		Medida Liminar Indeferida
Inconstitucionalidade		Não discute
Ilegalidade		Não discute
Doutrina		-
Jurisprudência Orçamentária)	(Matéria	-
Outros Argumentos		-
<i>Ratio Decidendi</i>		Mal maior em suspender a Lei.
<i>Opter Dictum</i>		Indeferir a Liminar como solução de prudência e conveniência.
Apreciou a questão orçamentária		Não.
Principal		
Decisão		ADI julgada prejudicada por perda de eficácia temporal da LDO/RJ. Decisão Unânime.

Inconstitucionalidade	-
Ilegalidade	Não discute
Doutrina	Caráter Temporário da Lei de Diretrizes Orçamentárias.
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Objeto do Controle Concentrado – somente ato normativo em regime de plena vigência.
<i>Opter Dictum</i>	“Passamos do zero ao infinito, do infinito ao zero” (Voto do Min. Paulo Brossard).
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Liminar Indeferida; ADI julgada prejudicada.
Voto Vencedor	Liminar Indeferida – Votos Vencedores: Sepúlveda Pertence, Moreira Alves, Octavio Gallotti, Carlos Velloso, Sidney Sanches. ADI prejudicada – Voto Vencedor seguido unanimemente: Celso de Mello.
Votos Dissidentes	Liminar Deferida – Votos dissidentes: Celso de Mello, Néri da Silveira e Ilmar Galvão.
Ministros presentes	Liminar: Sepúlveda Pertence, Moreira Alves, Octavio Gallotti, Carlos Velloso, Celso de Mello, Néri da Silveira e Ilmar Galvão, Sidney Sanches. Questão de Ordem: Sepúlveda Pertence, Octávio Gallotti, Carlos Velloso, Celso de Mello, Néri da Silveira e Ilmar Galvão, Paulo Brossard e Marco Aurélio.
<i>Ratio Decidendi</i> do Tribunal	Liminar: Ausência de Conveniência e <i>Periculum in Mora</i> Questão de Ordem: Objeto do Controle Concentrado somente ato normativo em regime de plena vigência.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Em sede de Liminar alguns Ministros apreciaram a questão. Outros apenas ativeram-se a questões formais.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 883/1993 – RJ
Relator	Min. Carlos Velloso
Parte	Requerente: Procuradoria Geral da Republica Requerido: Governador do Estado do RJ Requerido: Assembléia Legislativa do Estado do RJ
Data da Propositura da Ação	26/05/1993
Julgamento	24/06/1993
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Quadro de Despesas da LOA nº 2054/1993, do Estado do RJ
Questão Orçamentária Discutida	Impugna as seguintes expressões contidas no Quadro de Detalhamento das Despesas , anexo a Lei nº 2054 , de 15 de janeiro de 1993 "Proc. Justiça Região Norte – Campos; Proc. Justiça Região Serrana – Teresópolis; Proc. Justiça Região Médio Paraíba; Criação da Ouvidoria do Povo; Proc. Justiça Região Sul - Angra dos Reis". Alega que a LOA criou unidades do MP.
Inconstitucionalidade	Art. 127, §§ 1º e 2º e 165, §8º da Constituição.
Ilegalidade	-.
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Interferência da Autonomia e Auto-Organização do Ministério Público.
Pretensão do Requerente	Suspensão seguida de Declaração de Inconstitucionalidade.
Medida Cautelar ou Liminar	
Min. Carlos Velloso	

Decisão	Medida Liminar deferida
Inconstitucionalidade	Sim. Art. 127, §§ 1º e 2º e 165, §8º da Constituição
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência Orçamentária) (Matéria	-
Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	Presença de <i>Perriculum in Mora</i> e de Conveniência da Suspensão Liminar - Interferência na Autonomia e Auto-Organização do Ministério Público.
Opter Dictum	Risco de inviabilizar a prestação de outras atividade do MP.
Apreciou a questão orçamentária	Sim
Min. Sepúlveda Pertence	
Decisão	Medida Liminar Indeferida
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	Não discute
Doutrina	-
Jurisprudência Orçamentária) (Matéria	-
Outros Argumentos	-

<i>Ratio Decidendi</i>	Norma questionada consiste em “mera dotação orçamentária”. Não cria unidades ou órgãos do MP. Apenas autoriza gastos.
<i>Opter Dictum</i>	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Principal	
Decisão	ADI julgada prejudicada por perda de eficácia temporal da LOA. Decisão Unânime.
Inconstitucionalidade	-
Ilegalidade	Não discute
Doutrina	Caráter Temporário da Lei de Diretrizes Orçamentárias.
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Objeto do Controle Concentrado – somente ato normativo em regime de plena vigência.
<i>Opter Dictum</i>	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Liminar Indeferida; ADI julgada prejudicada.

Voto Vencedor	Liminar Indeferida – Voto do Min. Sepúlveda Pertence. ADI prejudicada – Dec. Monocrática: Min. Celso de Mello.
Votos Dissidentes	Liminar Deferida – Carlos Velloso
Ministros presentes	Liminar: Sepúlveda Pertence, Moreira Alves, Octavio Galloti, Carlos Velloso, Néri da Silveira, Marco Aurélio, Francisco Resek, Ilmar Galvão, Sidney Sanches, Paulo Brossard. Ausente: Celso de Mello.
Ratio Decidendi do Tribunal	Norma questionada consiste em “mera dotação orçamentária”. Não cria unidades ou órgãos do MP. Apenas autoriza gastos.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 1287/1996
Relator	Min. Sydney Sanches
Parte	Requerente: Governador do Estado do Mato Grosso Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso
Data da Propositura da Ação	29/05/1995
Julgamento	16/08/1995
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Art. 11 da Lei Estadual do MT nº 6615/1994
Questão Orçamentária Discutida	Artigo da LOA que possibilita ao Executivo estimar ou corrigir as dotações orçamentárias do ano de 1995 pelo índice IGPD-M/FGV

Inconstitucionalidade	Não expressa. (Supostamente art. 22 da CF)
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Delegação inconstitucional de poder legislativo ao Executivo (“Estimar” significa “orçar”) Estimativa de correção monetária não gera direito adquirido. Necessidade de Condição Resolutiva – variação efetiva do índice de acordo com a estimativa.
Pretensão do Requerente	Inconstitucionalidade das expressões que fazem referência a correção monetária pelo Índice IGP-M/FGV, constantes dos incisos I e II do parágrafo único da Lei 6.615/1994. Deferimento da Liminar para suspensão da eficácia dos dispositivos.
Medida Cautelar ou Liminar	
Relator Sydney Sanches	
Decisão	Medida Liminar Indeferida
Inconstitucionalidade	Tende a Não
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Discussão sobre a constitucionalidade dos dispositivos. LDO, decisão do TJ/MT que determinou o pagamento de duodécimos da correção, Decreto 04/1995 e 122/1995, nenhum deles está <i>sub-judice</i> .
Ratio Decidendi	Opção pelo menor dos dois riscos. Mais perigosa a suspensão das normas impugnadas, com a eliminação das atualizações monetárias.
Opter Dictum	Suspensão da eficácia dos dispositivos pode agravar o conflito entre os três Poderes.
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Liminar indeferida; ADI julgada prejudicada.

Voto Vencedor	Liminar indeferida – Voto do Relator Min. Sydney Sanches ADI prejudicada – 08 mar. 2002 – Decisão Monocrática do Min. Sidney Sanches.
Votos Dissidentes	-
Ministros presentes	Liminar: Octavio Galloti, Carlos Velloso, Sidney Sanches, Ilmar Galvão, Francisco Resek, Mauricio Correa, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Néri da Silveira Ausente: Moreira Alves.
Ratio Decidendi do Tribunal	Liminar: “Opção pelo menor dos dois riscos. Mais perigosa a suspensão das normas impugnadas, com a eliminação das atualizações monetárias”. Decisão Monocrática – Lei Orçamentária não mais vigora no mundo jurídico. Perda de Objeto da ADI.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 1496/1996
Relator	Min. Moreira Alves
Parte	Requerente: PC do B, PT, PDT Requerido: Presidente da República
Data da Propositura da Ação	28/08/1996
Julgamento	21/11/1996
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	MP nº 1513/1996

Questão Orçamentária Discutida	Aprovação de Créditos Extraordinários pela MP nº 1513/1996. Inexistência de Urgência e Imprevisibilidade das despesas aprovadas.
Inconstitucionalidade	Arts. 62 e 167, §3º da Constituição Federal
Ilegalidade	-
Doutrina	Princípio da Legalidade; Princípio da Separação de Poderes
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Despesas constantes da LOA. Ausência de Imprevisibilidade. Necessidade de abertura de Créditos Suplementares ou Especiais. Tramitação Legislativa necessária.
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade da MP nº 1513/1996. Suspensão da eficácia de seus dispositivos até o julgamento do mérito.
Medida Cautelar ou Liminar	
Relator Moreira Alves	
Decisão	ADI não é conhecida. Medida Liminar Prejudicada.
Inconstitucionalidade	Tende a Não
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 203/1990
Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	Não cabimento de ADI atos concretos, ainda que sob forma de medida provisória, por imposição constitucional, sem nenhuma abstração, generalidade e impessoalidade.
Opter Dictum	Inadmissibilidade de discussão, em ADI, de fatos que não decorram objetivamente do ato impugnado.
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Não conhecimento da ação. Liminar prejudicada.

Voto Vencedor	Ministro Moreira Alves. Unanimidade.
Votos Dissidentes	-
Ministros presentes	Moreira Alves, Octavio Galloti, Carlos Velloso, Sidney Sanches, Ilmar Galvão, Francisco Resek, Mauricio Correa, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Néri da Silveira
Ratio Decidendi do Tribunal	Não cabimento de ADI atos concretos, ainda que sob forma de medida provisória, por imposição constitucional, sem nenhuma abstração, generalidade e impessoalidade.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 1716/1996
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Parte	Requerente: PDT Requerido: Presidente da República
Data da Propositura da Ação	26/11/1997
Julgamento	19/12/1997
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	MP nº 1600/1997
Questão Orçamentária Discutida	Medida Provisória que aprova a utilização de dividendos e superávit financeiro de fundos e entidades da Administração Pública Federal Indireta para a amortização da dívida pública federal.

Inconstitucionalidade	Arts. 48, 62, 167, VI e VIII da Constituição Federal
Ilegalidade	-
Doutrina	Princípio da Legalidade; Princípio da Separação de Poderes.
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Excessivo número de MPs. "Voraz poço da amortização da dívida pública, com conseqüências desconhecidas".
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade da MP nº 1513/1996. Suspensão da eficácia de seus dispositivos até o julgamento do mérito.
Medida Cautelar ou Liminar	
Relator Sepúlveda Pertence	
Decisão	ADI não é conhecida. Medida Liminar Prejudicada.
Inconstitucionalidade	Tende a Sim
Ilegalidade	-
Doutrina	Kelsen – Exemplo: Pai da ordem aos filhos.
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 203/1990; 1496/1996
Outros Argumentos	Vedações a competência legislativa da União. Separação de Poderes.
Ratio Decidendi	Atos de legislação orçamentária, são exemplos paradigmas de leis formais, isto é, de atos administrativos de autorização, por definição, de efeitos concretos e limitados. Não se submetem a apreciação por meio de ADI.
Opter Dictum	Possibilidade de Controle Difuso.
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Não conhecimento da ação. Liminar prejudicada.

Voto Vencedor	Ministro Sepúlveda Pertence. Unanimidade.
Votos Dissidentes	-
Ministros presentes	Moreira Alves, Octavio Galloti, Carlos Velloso, Sidney Sanches, Ilmar Galvão, Nelson Jobim, Mauricio Correa, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Néri da Silveira
Ratio Decidendi do Tribunal	Ato de Matéria Orçamentária como ato concreto. Não cabimento de ADI.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 1640/1998
Relator	Min. Sydney Sanches
Parte	Requerente: PC do B, PT, PDT e PV Requerido: Presidente da República
Data da Propositura da Ação	07/07/1997
Julgamento	12/02/1998
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei Orçamentária Anual Federal nº 9438/1997
Questão Orçamentária Discutida	Dotação da LOA que destina 27,24% do total de recursos da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) ao pagamento de dívidas e encargos do Ministério da Saúde com o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Inconstitucionalidade	Arts. 74, §3º do ADCT.
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Argumentos Consequencialistas sobre as condições do sistema de saúde público.
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade da utilização de parte dos recursos da CPMF pagamento de dívidas e encargos do Ministério da Saúde com FAT. Pedido de Medida Liminar para suspender o pagamento dos recursos.
Medida Cautelar ou Liminar	
Relator Sydney Sanches	
Decisão	ADI não é conhecida. Medida Liminar Prejudicada.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 203/1990
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Atos de legislação orçamentária, são exemplos de leis formais, de efeitos concretos e limitados. Não se submetem a apreciação por meio de ADI.
<i>Opter Dictum</i>	Possibilidade de Controle Difuso.
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Não conhecimento da ação. Liminar prejudicada.

Voto Vencedor	Ministro Sydney Sanches. Unanimidade.
Votos Dissidentes	-
Ministros presentes	Moreira Alves, Octavio Galloti, Carlos Velloso, Sidney Sanches, Nelson Jobim, Mauricio Correa, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Néri da Silveira Ausente: Ilmar Galvão
Ratio Decidendi do Tribunal	Ato de Matéria Orçamentária como ato concreto. Não cabimento de ADI.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 885/1999
Relator	Min. Néri da Silveira
Parte	Requerente: PT Requerido: Presidente da República Requerido: Congresso Nacional
Data da Propositura da Ação	13/05/1993
Julgamento	17/06/1999
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Não
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei Orçamentária Anual Federal nº 8652/1993
Questão Orçamentária Discutida	Inobservância da LDO por não considerar o levantamento populacional nem a renda per capita na distribuição por Estados e Municípios de recursos a investimentos e à saúde pública.

Inconstitucionalidade	3º, III, 165, §2º e 166, §§3º e 4º da Constituição Federal
Ilegalidade	Art. 16 e 38 da LDO
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Ordem lógica e grau de subordinação das Leis Orçamentárias.
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade da LOA. Determinação de modificação da parte conflitante com a CF para refazer a LOA. recursos.
Medida Cautelar ou Liminar	
Relator Néri da Silveira	
Decisão	ADI não é conhecida. Medida Liminar Prejudicada.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Perda de Objeto. LOA/1993 já exauriu sua vigência, não mais estando sujeita a ADI.
<i>Opter Dictum</i>	Alegação de Ilegalidade em face de LDO e não de inconstitucionalidade.
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Não conhecimento da ação. Liminar prejudicada.

Voto Vencedor	Ministro Néri da Silveira. Unanimidade.
Votos Dissidentes	-
Ministros presentes	Moreira Alves, Octavio Galloti, Carlos Velloso, Sidney Sanches, Nelson Jobim, Mauricio Correa, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Néri da Silveira e Ilmar Galvão.
Ratio Decidendi do Tribunal	"Incabível ação direta de inconstitucionalidade contra lei que já exauriu sua eficácia jurídico-normativa".
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 2100/1999
Relator	Min. Néri da Silveira
Parte	Requerente: Governador do Estado do RS Requerido: Assembléia Legislativa
Data da Propositura da Ação	11/11/1999
Julgamento	17/12/1999
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei de Diretrizes Orçamentária Estadual nº 11.364/1999
Questão Orçamentária Discutida	Arts. 25 e 26 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado nº 11.364/1999, os quais determinam respectivamente, que a Lei Orçamentária assegurará 20,5% da Despesa Total na Função Agricultura; e que os investimentos definidos como de interesse regional no Orçamento de 1999, que não viessem a ser executados no exercício em curso, obrigatoriamente

	deveriam ser incluídos na peça orçamentária do exercício seguinte, com os recursos correspondentes.
Inconstitucionalidade	Art. 166, §4º, 167, IV, 165.
Ilegalidade	PPA
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 1689; ADI 1374; ADI 1848; RE 183.906; RE 172.153; ADI 411; ADI 780; ADI 1156.
Outros Argumentos	Ordem lógica e grau de subordinação das Leis Orçamentárias.
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade dos art.s 25 e 26 da LDO. Suspensão dos efeitos dos arts. 25 e 26 para elaboração da LOA.
Medida Cautelar ou Liminar	
Relator Néri da Silveira	
Decisão	ADI é conhecida. ADI é prejudicada.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Perda de Objeto. LOA já fora aprovada, exaurindo os efeitos da LDO.
<i>Opter Dictum</i>	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Ministros Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence	
Decisão	ADI não é conhecida.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-

Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	Normas de efeitos concretos. Não sujeitas a apreciação por ADI.
Opter Dictum	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Não conhecimento da ação. Liminar prejudicada.
Voto Vencedor	Ministro Nelson Jobim. Maioria.
Votos Dissidentes	Néri da Silveira e Marco Aurélio.
Ministros presentes	Moreira Alves, Octavio Galloti, Carlos Velloso, Sidney Sanches, Nelson Jobim, Mauricio Correa, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Néri da Silveira e Ilmar Galvão.
Ratio Decidendi do Tribunal	Norma de feitos concretos. Impossibilidade de ADI.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 2057/1999
Relator	Min. Mauricio Correa

Parte	Requerente: Governador do Estado do Amapá Requerido: Assembléia Legislativa
Data da Propositura da Ação	26/08/1999
Julgamento	09/12/1999
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei de Diretrizes Orçamentária Estadual nº 0456/1999
Questão Orçamentária Discutida	Emenda da Assembléia Legislativa que alterou o 14, I, II, "a" e "b", III da LDO, aumentando destinação de recursos a despesa de custeio dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público.
Inconstitucionalidade	arts. 2º, 61, §1º, II, alínea "b". 63, I, 165, I, II e III, §2º, 166, §3º, I e II, alíneas "a", "b", "c" e §4º, todos da Constituição Federal.
Ilegalidade	PPA
Doutrina	Separação de Poderes. Iniciativa Legislativa do Executivo. Orçamento Programa Limites ao Poder de Emendar do Parlamento Ordem lógica e grau de subordinação das Leis Orçamentárias.
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 873, adi 1391, adi 1051, ADI 774, ADO 822
Outros Argumentos	Argumentos Consequencialistas: Risco de Ingovernabilidade. Desequilíbrio das Contas Públicas
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade do 14, I, II, "a" e "b", III da LDO. Suspensão dos efeitos para elaboração da LOA.
Medida Cautelar ou Liminar	
Ministro Relator Mauricio Correa e Sepúlveda Pertence	
Decisão	ADI não é conhecida.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-

Doutrina	Kelsen – Exemplo: Pai da ordem aos filhos.
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	Normas de efeitos concretos. Não sujeitas a apreciação por ADI.
Opter Dictum	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Não conhecimento da ação. Liminar prejudicada.
Voto Vencedor	Ministro Mauricio Correa. Unanimidade.
Votos Dissidentes	-
Ministros presentes	Moreira Alves, Octavio Galloti, Carlos Velloso, Sidney Sanches, Nelson Jobim, Mauricio Correa, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Néri da Silveira e Ilmar Galvão.
Ratio Decidendi do Tribunal	Norma de feitos concretos. Impossibilidade de ADI.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Não.
Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 2108/1999
Relator	Min. Marco Aurelio

Parte	Requerente: Governador do Estado de Pernambuco Requerido: Assembléia Legislativa
Data da Propositura da Ação	22/11/1999
Julgamento	17/12/1999
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei de Diretrizes Orçamentária Estadual nº 11.666/1999
Questão Orçamentária Discutida	Emenda da Assembléia Legislativa, vetada pelo Governador, que alterou a LDO acrescentando os arts. 26 e §§§ 1º, 2º e 3º do art. 27, os quais versavam sobre as participações dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas nos duodécimos mensais, vinculando receitas tributárias.
Inconstitucionalidade	arts. 99, 165, §2º e 167, IV da Constituição Federal.
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 873, adi 1391, adi 1051, ADI 774, ADO 822
Outros Argumentos	Iniciativa Legislativa do Executivo. Limites ao Poder de Emendar do Parlamento Tributos Vinculação de Receitas
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade dos arts. 26 e §§§ 1º, 2º e 3º do art. 27, da LDO. Suspensão dos efeitos para elaboração da LOA.
Medida Cautelar ou Liminar	
Ministro Relator Marco Aurélio e Néri da Silveira	
Decisão	Liminar deferida.
Inconstitucionalidade	Tende a sim.
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-

Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	Vedada a Vinculação de receita de impostos.
Opter Dictum	-
Apreciou a questão orçamentária	Sim.
Ministros Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence	
Decisão	Art. 26 – Não conhecimento da Ação. Art. 27 - Liminar deferida.
Inconstitucionalidade	Tende a sim.
Ilegalidade	-
Doutrina	Kelsen – Exemplo: Pai da ordem aos filhos.
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	Art. 26 – norma de efeitos concretos. Não conhecimento da ADI. Art. 27 – Vinculação de receita tributária inconstitucional. Calculo dos duodécimos com base nas dotações orçamentárias.
Opter Dictum	-
Apreciou a questão orçamentária	Parcialmente.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Não conhecimento da ação em relação ao art. 26. Liminar deferida em relação ao art. 27. Decisão Monocrática – ADI prejudicada – perda de objeto – prejudicialidade em razão da perda de vigência da norma (28/09/2004)
Voto Vencedor	Ministros Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence. Decisão Monocrática do Relator – Perda de Objeto da Ação – prejudicialidade (28/09/2004).

Votos Dissidentes	Marco Aurélio e Néri da Silveira
Ministros presentes	Moreira Alves, Octavio Galloti, Carlos Velloso, Sidney Sanches, Nelson Jobim, Mauricio Correa, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Néri da Silveira e Ilmar Galvão. Ausente: Celso de Mello
Ratio Decidendi do Tribunal	Art. 26 – norma de efeitos concretos. Não conhecimento da ADI. Art. 27 – Vinculação de receita tributária inconstitucional. Calculo dos duodécimos com base nas dotações orçamentárias. Perda de Objeto da Ação
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Parcialmente.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 2484/2001
Relator	Min. Carlos Velloso
Parte	Requerente: PC do B Requerido: Presidente da República Requerido: Congresso Nacional
Data da Propositura da Ação	25/07/2001
Julgamento	19/12/2001
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei Federal de Diretrizes Orçamentária nº 10.266/2001
Questão Orçamentária Discutida	Arts. 19, §1º do art. 55 e art. 64 da Lei Federal de Diretrizes Orçamentárias nº 10.266/2001 que determinam que a elaboração da LOA poderá incluir as propostas dos projetos legislativos de alteração do Plano Plurianual e os recursos necessários a revisão geral de pessoal e despesas excepcionais com as eleições gerais de 2002 e as estimativas de receitas das propostas legislativas de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória, em tramite no Congresso Nacional, que proponham alteração na legislação tributária e das contribuições.
Inconstitucionalidade	arts. 165, §7º, 166, §3º, I, 169, §10, II e 37, X da Constituição Federal
Ilegalidade	-

Doutrina	Legalidade Segurança Jurídica.
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 2100, ADI 810, ADI 848, ADI 1911, ADI 1585, ADI 2061
Outros Argumentos	Possibilidade de conhecimento da Ação. Normas de caráter geral e abstrato.
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade Arts. 19, §1º do art. 55 e art. 64 da Lei Federal de Diretrizes Orçamentárias nº 10.266/2001. Suspensão dos efeitos para elaboração da LOA.
Medida Cautelar ou Liminar	
Ministro Relator Carlos Velloso	
Decisão	Ação não conhecida.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	LDO como norma de efeitos concretos. Impossibilidade de discutir em sede de ADI.
<i>Opter Dictum</i>	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Ministros Nelson Jobim	
Decisão	Ação não conhecida.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-

Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Dispositivos da LDO como normas de efeitos concretos. Impossibilidade de discutir em sede de ADI.
<i>Opter Dictum</i>	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Ministros Marco Aurélio – Voto Dissidente	
Decisão	Conhecimento da Ação.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Dispositivos da LDO como normas de efeitos gerais e abstratos. Possibilidade de discutir em sede de ADI.
<i>Opter Dictum</i>	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Não conhecimento da ação.
Voto Vencedor	Ministros Carlos Velloso. Maioria.
Votos Dissidentes	Marco Aurélio

Ministros presentes	Moreira Alves, Ellen Gracie, Carlos Velloso, Sidney Sanches, Nelson Jobim, Mauricio Correa, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Néri da Silveira e Ilmar Galvão. Ausente: Celso de Mello
Ratio Decidendi do Tribunal	LDO como norma de efeitos concretos. Impossibilidade de discutir em sede de ADI.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 2535/2001
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Parte	Requerente: PSL Requerido: Governador do Estado do MT Requerido: Assembléia Legislativa
Data da Propositura da Ação	26/09/2001
Julgamento	19/12/2001
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Mato Grosso nº 7478/2001.
Questão Orçamentária Discutida	Art. 37, §2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Mato Grosso nº 7478/2001 que dispõe sobre o tratamento de precatórios pendentes de pagamento na data da promulgação da Emenda Constituição nº 30/2000, bem como os que decorreram de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, determinando que para estes precatórios, especificamente, seria instituída comissão composta por representantes de todos os Poderes e, inclusive do Ministério Público, para que seja apurado o "valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais", cuja inclusão na lei orçamentária dependerá da manutenção da meta de resultado primário fixada no Anexo da Metas Fiscais Orçamentárias.
Inconstitucionalidade	Art.s constitucionais 2º, 5º, incisos XXXVI, LIV e 100, §§ 1º e 2º da Constituição Federal.
Ilegalidade	-

Doutrina	Legalidade Segurança Jurídica. Coisa Julgada Direito Adquirido.
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Segurança Jurídica. Coisa Julgada. Direito Adquirido. Princípio da Isonomia. Princípio do Devido Processo Legal.
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade do art. 37, §2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Mato Grosso nº 7478/2001. Suspensão de sua eficácia.
Medida Cautelar ou Liminar	
Ministro Relator Sepúlveda Pertence	
Decisão	Ação conhecida. Liminar deferida
Inconstitucionalidade	Sim.
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Submissão a comissão dos três poderes e do MP para revisão de precatórios invade competência do Poder Judiciário e ofende a proteção da coisa julgada. Inconstitucionalidade do § 2º do art. 37 da LDO/MT.
<i>Opter Dictum</i>	Norma de efeitos gerais e abstratos condiciona a Norma de efeitos Gerais e concretos que tem a determinação da primeira como objeto. Conhecimento da Ação.
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Ministros Ilmar Galvão e Moreira Alves – Votos Dissidentes	
Decisão	Não conhecimento.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-

Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	§2º do art. 37 da LDO como normas de efeitos concretos. Impossibilidade de discutir em sede de ADI.
Opter Dictum	Tornar inconstitucional a exceção altera o teor do caput do Artigo. STF agiria como Legislador positivo.
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Conhecimento da ação. Concessão da Liminar.
Voto Vencedor	Ministros Sepúlveda Pertence. Maioria. Decisão Monocrática:
Votos Dissidentes	Ilmar Galvão e Moreira Alves
Ministros presentes	Moreira Alves, Ellen Gracie, Carlos Velloso, Sidney Sanches, Nelson Jobim, Mauricio Correa, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Néri da Silveira e Ilmar Galvão. Ausente: Celso de Mello
Ratio Decidendi do Tribunal	Submissão a comissão dos três poderes e do MP para revisão de precatórios invade competência do Poder Judiciário e ofende a proteção da coisa julgada. Inconstitucionalidade do § 2º do art. 37 da LDO/MT.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Sim.
Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 2925/2003
Relator	Min. Ellen Gracie

Parte	Requerente: Confederação Nacional do Transporte – CNT Requerido: Presidente da República Requerido: Congresso Nacional
Data da Propositura da Ação	14/07/2003
Julgamento	19/12/2003
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Art. 4º, I, "a", "b", "c" e "d" da LOA Federal Nº 10.460/2003.
Questão Orçamentária Discutida	Dispositivo da Lei Orçamentária Anual que dispõe sobre as condições para abertura de créditos suplementares. Aplicação deste dispositivo em relação aos recursos arrecadados e contingenciados da CIDE-Combustíveis.
Inconstitucionalidade	art. 177, §4º, II da Constituição Federal.
Ilegalidade	Leis 10.366/01 e Lei 10.636/02.
Doutrina	Normas Estruturais. Normas de efeito Individual e concreto. Normas de efeito geral e abstrato.
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 1640/UF; ADI 2100/RS; ADI 2057/AP
Outros Argumentos	Norma Orçamentária <i>sui generis</i> . Finalidades Constitucionais da CIDE-Combustíveis.
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade sem redução de Texto do art. 4º, I, "a" à "d" da LOA nº 10.460/03, em face do art. 177, §4º, II da Constituição Federal, para que as despesas os recursos da CIDE não estejam sujeitos as desvio de finalidades.
Conhecimento da Ação	
Relator Ministra Ellen Gracie	
Decisão	Não conhecida.
Inconstitucionalidade	Não.
Ilegalidade	Não discute
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 1640/98; ADI 2057/2000; ADI 2100/2001; ADI 2484/2003; ADI 1716/98.

Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Ato impugnado não dotado de abstração e generalidade necessários ao controle concentrado.
<i>Opter Dictum</i>	Impossível interpretação conforme – STF como legislador negativo. Não pode alterar a pretensão do Legislador.
Apreciou a questão orçamentária	Não
Min. Carlos Velloso, Gilmar Mendes, Carlos Ayres Britto, Cezar Peluso, Marco Aurélio, Mauricio Correa, Joaquim Barbosa, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence	
Decisão	Conhecida
Inconstitucionalidade	-
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Ato normativo dotado de abstração de generalidade. Possibilidade de controle concentrado.
<i>Opter Dictum</i>	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Principal – Voto Vencedor: Carlos Velloso, Gilmar Mendes, Carlos Ayres Britto, Cezar Peluso, Marco Aurélio, Mauricio Correa e Celso de Mello.	
Decisão	Procedência da Ação.

Inconstitucionalidade	Art. 177, §4º, II da Constituição Federal
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência Orçamentária) (Matéria	-
Outros Argumentos	CIDE como contribuição condicionada por suas finalidades.
<i>Ratio Decidendi</i>	Interpretação conforme do Art. 4º, I, alíneas "a" a "d"- abertura de créditos suplementares e relação a recursos da CIDE deve obedecer a suas finalidades constitucionais, traçadas pelo art. 177, §4º, II.
<i>Opter Dictum</i>	-
Apreciou a questão orçamentária	Sim
Principal – Voto Dissidentes: Ellen Gracie, Nelson Jobim, Joaquim Barbosa e Sepúlveda Pertence	
Decisão	Improcedência da Ação
Inconstitucionalidade	-
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência Orçamentária) (Matéria	-
Outros Argumentos	Interesse das empreiteiras; interferência sobre o legislativo;
<i>Ratio Decidendi</i>	Art. 4º, I da LOA não fere a Constituição. Inexistência de dúvida constitucional sobre sua interpretação. ; Previsão do art. 8 da LRF vincula abertura de crédito suplementar a finalidades das contribuições.

<i>Opter Dictum</i>	ADI teria interesse Mandado de Segurança preventivo
Apreciou a questão orçamentária	Sim.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	7 votos a 4 pela Procedência Parcial da Ação (Ementa); Procedência total da Ação (Debate)
Voto Vencedor	Relator do Acórdão – Marco Aurélio. Redação do Acórdão incompatível com debates. Decisão da Ementa: Procedência parcial da ação.
Votos Dissidentes	Nelson Jobim, Ellen Gracie, Joaquim Barbosa e Sepúlveda Pertence.
Ministros presentes	Conhecimento da Ação: Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Carlos Velloso, Celso de Mello, Ellen Gracie, Sepúlveda Pertence, Carlos Ayres Britto, Mauricio Correa, Joaquim Barbosa e Cezar Peluso. Decisão Final: Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Carlos Velloso, Celso de Mello, Ellen Gracie, Sepúlveda Pertence, Carlos Ayres Britto, Mauricio Correa, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso e Nelson Jobim.
<i>Ratio Decidendi</i> do Tribunal	Interpretação conforme do Art. 4º, I, alienas “a” a “d”- abertura de créditos suplementares e relação a recursos da CIDE deve obedecer a suas finalidades constitucionais, traçadas pelo art. 177, §4º, II.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Sim.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 3652/2006
Relator	Min. Sepúlveda Pertence
Parte	Requerente: Governador do Estado de Roraima Requerido: Assembleia Legislativa
Data da Propositura da Ação	15/11/2005
Julgamento	18/01/2006 e 19/12/2006

Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Roraima nº 503/2005.
Questão Orçamentária Discutida	ADI contra Lei 503/2005, dispositivos emendados pela Assembleia Legislativa – (i.)art. 41, que limita percentuais com gastos com pessoal de todos os Poderes e Ministério Público; (ii.) o art. 52, caput e §§ 1º, 2º e 3º, que dispõem sobre a distribuição do superávit financeiro do exercício entre todos os Poderes e o Ministério Público; (iii.) o art. 55 que dispõe sobre a contratação de operações de crédito para o financiamento da dívida pública; (iv.) e o art. 56, parágrafo único, o qual confere aos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público, a prerrogativa de alterar os seus orçamentos por transposição, remanejamento ou transferência de recursos.
Inconstitucionalidade	Arts. constitucionais 61, 165, 167.
Ilegalidade	LRF e Lei 4320/64
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Competência Privativa do Executivo para iniciativa de leis orçamentárias.
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados. Suspensão em liminar de sua eficácia.
Medida Cautelar ou Liminar	
Ministro Relator Nelson Jobim	
Decisão	Ação conhecida. Liminar deferida
Inconstitucionalidade	Sim.
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-

Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Vedado a Assembléia Legislativa alterar o conteúdo, por emendas, de leis de iniciativa do Poder Executivo.
<i>Opter Dictum</i>	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Ministros Ilmar Galvão e Moreira Alves – Votos Dissidentes	
Decisão	Não conhecimento (art. 41, 52, §1º e 3º) . Improcedência (arts. 52, §2º e 55). E Procedência Parcial por meio de interpretação conforme (art. 56).
Inconstitucionalidade	Discute. Tende a não.
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Tese da lei orçamentária como norma de efeitos concretos.
<i>Ratio Decidendi</i>	Art. 56 da LDO/ RR - Interpretação Conforme o art. 167 da Constituição – despesas remanejadas pelos PL, PJ e MP devem respeitar os limites do créditos orçamentários e adicionais.
<i>Opter Dictum</i>	Art. 41 - Tese da lei orçamentária como norma de efeitos concretos.
Apreciou a questão orçamentária	Parcialmente.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Conhecimento da ação. Concessão da Liminar. Mérito – Interpretação conforme ao art. 56 da LDO/RR.
Voto Vencedor	Ministros Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence. Unanimidade.
Votos Dissidentes	-

Ministros presentes	Moreira Alves, Ellen Gracie, Carlos Velloso, Sidney Sanches, Nelson Jobim, Mauricio Correa, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Néri da Silveira e Ilmar Galvão. Ausente: Celso de Mello
Ratio Decidendi do Tribunal	Art. 56 da LDO/ RR - Interpretação Conforme o art. 167 da Constituição – despesas remanejadas pelos PL, PJ e MP devem respeitar os limites do créditos orçamentários e adicionais
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Parcialmente.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 4048/2008
Relator	Min. Gilmar Mendes
Parte	Requerente: PSDB Requerido: Presidente da República
Data da Propositura da Ação	12/03/2008
Julgamento	14/05/2008
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Medida Provisória 405/2007, Lei 11.658/2008.
Questão Orçamentária Discutida	Abertura de Créditos Extraordinários por meio da MP 405/2007, em favor da Justiça Eleitoral e diversos órgãos do Poder Executivo.
Inconstitucionalidade	arts. 62, §1º, I, "d" e 167, §3º da Constituição Federal.
Ilegalidade	-
Doutrina	Controle abstrato de Normas Concretas – Gilmar Mendes Abertura de Crédito Extraordinário.
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-

Outros Argumentos	Possibilidade de Controle Concentrado de Normas Orçamentárias.
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade da MP 405/2007, por violar arts. 62, §1º, I, "d" e 167, §3º da Constituição Federal. Concessão de Medida Liminar suspendendo a eficácia da norma.
Medida Liminar	
Relator Ministro Gilmar Mendes. Acompanham Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello, Carlos Ayres Britto, Carmen Lucia, Eros Grau.	
Decisão	Concedida.
Inconstitucionalidade	arts. 62, §1º, I, "d" e 167, §3º da Constituição Federal.
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 2925/2003, ADPF 63/2005
Outros Argumentos	Controlar o Poder Executivo. Grande número de Medidas Provisórias editadas sem relevância e urgência. Importância da Lei Orçamentária. Papel do STF – última palavra.
Ratio Decidendi	Possibilidade de Controle Abstrato de Constitucionalidade das Normas Orçamentária independentemente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Edição de Medida Provisória que abre crédito extraordinário – necessária relevância, imprevisibilidade e urgência.
Opter Dictum	Conversão de MP em Lei não obsta sua apreciação pela Corte em sede de controle concentrado. Não convalida os vícios de constitucionalidade existentes.
Apreciou a questão orçamentária	Sim.
Votos Dissidentes: Min. Cezar Peluso, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Ellen Gracie e Menezes Direito.	
Decisão	Não Conhecida. Liminar não deferida.
Inconstitucionalidade	Nenhum
Ilegalidade	-

Doutrina	Separação de Poderes.
Jurisprudência	ADI 2925/200; ADI 1496/96; ADI 3.712/2006.
Outros Argumentos	Separação de Poderes. Discricionariedade Política. Controle Abstrato de Normas Abstratas.
<i>Ratio Decidendi</i>	Não cabe ao STF analisar quesitos de relevância, imprevisibilidade e urgência. Decisão Política do Executivo e do Legislativo.
<i>Opter Dictum</i>	Não cabe ao STF analisar normas de efeitos concretos.
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	6 votos a 5 deferiu a Liminar e Suspendeu a Lei 11.658/2008 (MP 405/2007)
Voto Vencedor	Relator Ministro Gilmar Mendes: Possibilidade de controle concentrado de lei orçamentária: “controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto”. Possibilidade de STF avaliar relevância, urgência e imprevisibilidade de rubricas orçamentárias do crédito extraordinário.
Votos Dissidentes	Ricardo Lewandowski, Ellen Gracie, Joaquim Barbosa, Menezes Direito e Cezar Peluso.
Ministros presentes	Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Celso de Mello, Ellen Gracie, Eros Grau, Carlos Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Cezar Peluso, Menezes Direito, Carmen Lucia.
<i>Ratio Decidendi</i> do Tribunal	Possibilidade de Controle Abstrato de Constitucionalidade das Normas Orçamentária independentemente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Edição de Medida Provisória que abre crédito extraordinário – necessária relevância, imprevisibilidade e urgência.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Sim.

Ficha

Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 4049/2008
Relator	Min. Carlos Ayres Britto
Parte	Requerente: PSDB Requerido: Presidente da República
Data da Propositura da Ação	12/03/2008
Julgamento	05/11/2008
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Medida Provisória 402/2007, Lei 11.656/2008.
Questão Orçamentária Discutida	Abertura de Créditos Extraordinários por meio da MP 405/2007, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo.
Inconstitucionalidade	arts. 62, §1º, I, "d" e 167, §3º da Constituição Federal.
Ilegalidade	-
Doutrina	Controle abstrato de Normas Concretas – Gilmar Mendes Abertura de Crédito Extraordinário.
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Possibilidade de Controle Concentrado de Normas Orçamentárias.
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade da MP 405/2007, por violar arts. 62, §1º, I, "d" e 167, §3º da Constituição Federal. Concessão de Medida Liminar suspendendo a eficácia da norma.
Medida Liminar	
Relator Ministro Carlos Ayres Britto. Acompanham Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello, Gilmar Mendes, Carmen Lucia e Ellen Gracie.	
Decisão	Concedida.

Inconstitucionalidade	arts. 62, §1º, I, "d" e 167, §3º da Constituição Federal.
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 2925/2003.
Outros Argumentos	Controlar o Poder Executivo. Grande número de Medidas Provisórias editadas sem relevância e urgência. Importância da Lei Orçamentária. Papel do STF – última palavra.
Ratio Decidendi	Possibilidade de Controle Abstrato de Constitucionalidade das Normas Orçamentária independentemente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Edição de Medida Provisória que abre crédito extraordinário – necessária relevância, imprevisibilidade e urgência.
Opter Dictum	Conversão de MP em Lei não obsta sua apreciação pela Corte em sede de controle concentrado. Não convalida os vícios de constitucionalidade existentes.
Apreciou a questão orçamentária	Sim.
Votos Dissidentes: Min. Cezar Peluso, Ricardo Lewandowski, Eros Grau e Menezes Direito.	
Decisão	Não Conhecida. Liminar não deferida.
Inconstitucionalidade	Nenhum
Ilegalidade	-
Doutrina	Separação de Poderes.
Jurisprudência	ADI 2925/2003; ADI 1496/96; ADI 3.712/2006.
Outros Argumentos	Separação de Poderes. Discricionariedade Política. Controle Abstrato de Normas Abstratas.
Ratio Decidendi	Não cabe ao STF analisar quesitos de relevância, imprevisibilidade e urgência. Decisão Política do Executivo e do Legislativo.
Opter Dictum	Não cabe ao STF analisar normas de efeitos concretos.

Apreciou a questão orçamentária	Não.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	6 votos a 4 deferiu a Liminar e Suspendeu a Lei 11.658/2008 (MP 402/2007)
Voto Vencedor	Relator Ministro Carlos Ayres Britto – “A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição”. “A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimento triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o §3º do art. 1677 da Constituição Federal”.
Votos Dissidentes	Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Menezes Direito e Cezar Peluso.
Ministros presentes	Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Celso de Mello, Ellen Gracie, Eros Grau, Carlos Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Cezar Peluso, Menezes Direito, Carmen Lucia. Ausente: Ministro Joaquim Barbosa
Ratio Decidendi do Tribunal	Possibilidade de Controle Abstrato de Constitucionalidade das Normas Orçamentária independentemente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Edição de Medida Provisória que abre crédito extraordinário – necessária relevância, imprevisibilidade e urgência.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Sim.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 3949/2008
Relator	Min. Gilmar Mendes (Medida Cautelar); Ministra Ellen Gracie (Decisão Monocrática)
Parte	Requerente: DEM Requerido: Presidente da República
Data da Propositura da Ação	30/08/2007
Julgamento	14/08/2008

Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Art. 100 da Lei Federal 11.514/2007 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para a LOA 2008)
Questão Orçamentária Discutida	Possibilidade do Projeto de LOA considerar efeitos das propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições, inclusive quando se tratar de desvinculação de receitas, que sejam objeto de proposta de emenda constitucional, projeto de lei ou medida provisória em tramitação no Congresso Nacional.
Inconstitucionalidade	arts. 76 e 90 da ADCT; art. 167, VII da Constituição
Ilegalidade	-
Doutrina	Limites Constitucionais à Lei e aos Poderes de Estado.
Jurisprudência Orçamentária) (Matéria	ADI 2925/2003, ADPF 63/2005
Outros Argumentos	LDO e Lei Orçamentária são determinadas pelo texto constitucional ora em vigor. Diferentes proposições legislativas em tramite geram estimativas diferentes de receita – dificuldade e irracionalidade a elaboração do orçamento.
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade do Art. 100 da Lei Federal 11.514/2007. Concessão de Medida Liminar suspendendo a eficácia da norma.
Medida Liminar	
Relator Ministro Gilmar Mendes.	
Decisão	Conheceu da ADI. Indeferiu a Cautelar.
Inconstitucionalidade	Não encontra presente.
Ilegalidade	Não encontra presente.
Doutrina	Conteúdo da LDO.
Jurisprudência Orçamentária) (Matéria	ADI 2925/2003, ADPF 63/2005
Outros Argumentos	Princípio da Universalidade Orçamentária.
Ratio Decidendi	Possibilidade de Controle Abstrato de Norma Orçamentária. Art. 100 da LDO/2008 trata de “ordinário procedimento de estimativa de receita, comum a qualquer programa orçamentário anual, que deve ser realizado por meio da lei de diretrizes orçamentárias”.

<i>Opter Dictum</i>	Perda de Relevância pratica da ADI, uma vez que a LOA já fora aprovada, a PEC que visava alterar a CPMF não foi aprovada e a PEC que visava alterar a DRU foi aprovada.
Apreciou a questão orçamentária	Sim.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	Medida Cautelar Indeferida. ADI julgada prejudicada por decisão Monocrática da Min. Ellen Gracie.
Voto Vencedor (Medida Cautelar)	Relator Ministro Gilmar Mendes: Possibilidade de Controle Abstrato de Norma Orçamentária. Art. 100 da LDO/2008 trata de “ordinário procedimento de estimativa de receita, comum a qualquer programa orçamentário anual, que deve ser realizado por meio da lei de diretrizes orçamentárias”.
Votos Dissidentes	Min. Celso de Mello – não conheceu da ação. Manteve posicionamento da Corte de impossibilidade de controle concentrado de norma orçamentária.
Ministros presentes	Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Celso de Mello, Ellen Gracie, Eros Grau, Carlos Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Cezar Peluso, Menezes Direito, Carmen Lucia. Ausente: Ministro Joaquim Barbosa
<i>Ratio Decidendi</i> do Tribunal (Medida Cautelar)	Possibilidade de Controle Abstrato de Constitucionalidade das Normas Orçamentária independentemente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto.
<i>Ratio Decidendi</i> (Decisão Monocrática)	Prejudicada a ação por perda de eficácia temporal da Norma impugnada.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Sim

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 810/1993; 848/1993 e 1911/1998
Relator	Min. Francisco Resek; Sepúlveda Pertence Ilmar Galvão;
Parte	Requerente: PGR Requerido: Governador do Estado do Paraná. Assembléia Legislativa do Estado do Paraná. Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia. Governador do Estado de Rondônia.

Data da Propositura da Ação	27/11/1992; 15/09/1993;
Julgamento	10/12/1992; 18/03/1993; 16/11/1998
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	art. 8º, III da Lei 10.039/1992 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Paraná; art. 6º da LDO do Estado de Rondônia nº 431/1992, art. 8º da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Paraná n.º 12.214/1998.
Questão Orçamentária Discutida	LDO Estadual fixando percentual sobre receitas gerais do Estado, como receita ao Poder Judiciário, sem a sua anuência.
Inconstitucionalidade	Art. 99 da Constituição Federal
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	Percentuais Insuficientes a fazer frente as despesas do órgão.
Pretensão do Requerente	Declaração de Inconstitucionalidade dos dispositivos das LDO. Suspensão da eficácia até o julgamento do mérito.
Medida Cautelar ou Liminar	
Relator Francisco Resek; Sepúlveda Pertence; Ilmar Galvão (respec.)	
Decisão	ADI conhecida. Medida Liminar Deferida.
Inconstitucionalidade	Sim.
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 810/1993
Outros Argumentos	-

Ratio Decidendi	Inconstitucionalidade de LDO que fixa percentuais ao Poder Judiciário sem a sua anuência. Autonomia do Poder Judiciário.
Opter Dictum	Percentuais insuficientes a fazer frente as despesas.
Apreciou a questão orçamentária	Sim.
Pleno – Conclusões	
Resultado Final	ADI conhecida. Medida Liminar Deferida. ADI prejudicada por perda de vigência da Norma.
Voto Vencedor	Ministros Relatores. Unanimidade. Decisões Monocráticas prejudicando as ADI em 2001(Nelson Jobim); 2002 (Ellen Gracie) e 2002 (Ilmar Galvão).
Votos Dissidentes	-
Ministros presentes	ADI 810 – Sydney Sanches, Francisco Resek, Moreira Alves, Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Carlos Velloso e Ilmar Galvão. ADI 848 - Francisco Resek, Moreira Alves, Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Carlos Velloso e Ilmar Galvão. Ausência: Sydney Sanches ADI 1911 – Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Carlos Velloso e Ilmar Galvão, Nelson Jobim. Ausentes: Moreira Alves e Mauricio Correa.
Ratio Decidendi do Tribunal	Inconstitucionalidade de LDO que fixa percentuais ao Poder Judiciário sem a sua anuência. Autonomia do Poder Judiciário. Decisões Prejudicando as ADI – perda de vigência da norma orçamentária.
Decisão Final - "O STF apreciou a questão orçamentária discutida?"	Sim.

DECISÕES MONOCRÁTICAS

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 2637/2003

Relator	Min. Nelson Jobim.
Parte	Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina Requerido: Assembléia Legislativa
Data da Propositura da Ação	11/04/2002
Julgamento	22/10/2003
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei 12.123/2002 promulgada pela Assembléia Legislativa que alterou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentária nº 11860/2001
Questão Orçamentária Discutida	-.
Inconstitucionalidade	-
Ministro Relator Celso de Mello	
Decisão	Extinção sem julgamento do mérito.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 612, 1287, 883
Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	Prejudicialidade da Ação – Perda de Vigência da LDO.
Opter Dictum	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.
Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

Acórdão	ADPF 45/2004
Relator	Min. Celso de Mello
Parte	Requerente: PSBD Requerido: Presidente da Republica
Data da Propositura da Ação	30/12/2002
Julgamento	15/10/2003
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei Federal de Diretrizes Orçamentárias nº 10.707/2003
Questão Orçamentária Discutida	Veto emanado do Senhor Presidente da República que incidiu sobre o § 2º do art. 55 (posteriormente renumerado para art. 59), de proposição legislativa que se converteu na Lei nº 10.707/2003 (LDO). O autor da presente ação constitucional sustenta que o veto presidencial importou em desrespeito a preceito fundamental decorrente da EC 29/2000, que foi promulgada para garantir recursos financeiros mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde.
Inconstitucionalidade	EC 29/2000
Ministro Relator Celso de Mello	
Decisão	Extinção sem julgamento do mérito.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	Prejudicialidade da Ação – Reincorporação do dispositivo vetado a LDO pela Lei 10.777/2003.
Opter Dictum	“Condicionamentos impostos, pela cláusula da “reserva do possível”, ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da

	pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas.”
Apreciou a questão orçamentária	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 3487/2005
Relator	Min. Ellen Gracie
Parte	Requerente: PSDB Requerido: Presidente da República
Data da Propositura da Ação	05/05/2005
Julgamento	09/05/2005
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	MP 247/2005
Questão Orçamentária Discutida	MP 247/2005 abre créditos extraordinários aos Ministérios da Ciência e Tecnologia, de Minas Energia, dos Transportes, da Cultura, do Meio Ambiente e da Defesa.
Inconstitucionalidade	Arts. 62, §1º, I e 165, §8º da Constituição.
Ministro Relator Ellen Gracie	
Decisão	Extinção sem julgamento do mérito.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 1496

Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	Norma de efeitos concretos. Impossibilidade de controle abstrato sobre normas destituídas de abstração e generalidade.
Opter Dictum	Apreciação dos quesitos e relevância, imprevisibilidade e urgência depende de produção de prova. Impossibilidade por ADI.
Apreciou a questão orçamentária	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Acórdão	ADPF 64/2005
Relator	Min. Carlos Velloso
Parte	Requerente: Governador do Estado do Amapá Requerido: Assembléia Legislativa
Data da Propositura da Ação	01/02/2005
Julgamento	06/06/2005
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei de Diretrizes Orçamentárias Estadual nº 846/2004
Questão Orçamentária Discutida	Dispositivos promulgados pela Assembléia Legislativa, provenientes de emendas realizadas por Relator de Comissão Legislativa, apesar do veto do Governador.
Inconstitucionalidade	Arts. 1º, III e IV; 2º; 3º, I, III e IV; 61, § 1º, b; 63, I; 66, § 4º; 70; 99, § 1º; 146, parágrafo único; 165, § 2º; 166, § 2º, § 4º e § 7º; 170, VII; 193; 196; 198; e 213, § 1º, todos da Constituição Federal.
Ministro Relator Carlos Velloso	
Decisão	Extinção sem julgamento do mérito.

Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 2108 e 2925
Outros Argumentos	
Ratio Decidendi	Meio processual ADPF indevido. Possibilidade de questionar pela ADI. ADPF como meio subsidiário.
Opter Dictum	Perda de efeitos da LDO em razão da promulgação da LOA-
Apreciou a questão orçamentária	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 3436/2005
Relator	Min. Carlos Britto
Parte	Requerente: Governador do Estado de Rondônia Requerido: Assembleia Legislativa
Data da Propositura da Ação	21/03/2005
Julgamento	14/06/2005
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	LOA nº 1459/2005.
Questão Orçamentária Discutida	LOA fere princípios da independência dos poderes, economicidade e razoabilidade.
Inconstitucionalidade	Art. 166 da Constituição.

Ministro Relator Eros Grau	
Decisão	Não conhece da ADI
Inconstitucionalidade	Não.
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 2343, ADI 1585, ADI 1428
Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	Inconstitucionalidade indireta, mediante confronto com LDO e PPA. Impossibilidade de ADI.
Opter Dictum	Ausência de fundamentos e fatos jurídicos que fundamentem as razões de impugnar cada dispositivo.
Apreciou a questão orçamentária	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 2593/2005
Relator	Min. Gilmar Mendes
Parte	Requerente: Mesa Diretiva da Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas Requerido: Governador do Estado
Data da Propositura da Ação	07/01/2002
Julgamento	24/10/2005
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei Orçamentária Anual n.º6.283/2002 e dos arts. 177, § 8o, e 181 da Constituição do mesmo Estado

Questão Orçamentária Discutida	-
Inconstitucionalidade	-
Ministro Relator Gilmar Mendes	
Decisão	Extinção sem julgamento do mérito.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Perda de Eficácia da Norma Orçamentária questionada.
<i>Opter Dictum</i>	Dispositivos da Constituição do Estado também foram alterados, o art. 177, § 8º teve sua redação modificada em 2002 e o art. 181 foi revogado.
Apreciou a questão orçamentária	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 3562/2005
Relator	Min. Celso de Mello
Parte	Requerente: Governador do Estado de Rondônia Requerido: Assembleia Legislativa
Data da Propositura da Ação	16/05/2005
Julgamento	07/12/2005
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim

Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	LOA nº 1459/2005.
Questão Orçamentária Discutida	Mais de 807 emendas realizadas pelas Assembléias Legislativas ao Projeto de Lei da LOA. Inadequação com a LDO, PP e CF.
Inconstitucionalidade	Art. 166, § 3º, I e §4º da Constituição.
Ministro Relator Eros Grau	
Decisão	Não conhece da ADI
Inconstitucionalidade	Não.
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 1716, 2484, 1640, 2100, 2057, 2535, 2925
Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	Norma de efeito concreto, sem generalidade e abstração necessárias a discussão por ADI
Opter Dictum	Inconstitucionalidade indireta, mediante confronto com LDO e PPA. Impossibilidade de ADI.
Apreciou a questão orçamentária	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 3709 e 3712
Relator	Min. Cezar Peluso
Parte	Requerente: PFL e PSBD Requerido: Presidente da República
Data da Propositura da Ação	18/04/2006 e 19/04/2006
Julgamento	27/04/2006 e 05/05/2006

Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Medida Provisória nº 290/2006, que abre créditos extraordinários.
Questão Orçamentária Discutida	Ausência de Relevância, Imprevisibilidade de Urgência.
Inconstitucionalidade	Arts. 62, §1º, I e 167, §3º da Constituição.
Ministro Relator Eros Grau	
Decisão	Não conhece da ADI
Inconstitucionalidade	Não.
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 1716, 2484, 1640, 2100, 2057, 2535, 2925
Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	Inviável aferição pela Corte das notas de imprevisibilidade e urgência do Poder Executivo.
Opter Dictum	Norma de efeito concreto, sem generalidade e abstração necessárias a discussão por ADI.
Apreciou a questão orçamentária	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Acórdão	ADPF 73/2007
Relator	Min. Eros Grau
Parte	Requerente: PSBD Requerido: Presidente da República

Data da Propositura da Ação	30/05/2005
Julgamento	07/05/2007
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 10934/2004.
Questão Orçamentária Discutida	Constitucionalidade do veto presidencial sobre o Projeto de Lei que resultou na Lei Federal de Diretrizes Orçamentárias nº 10.934/2004, que reduzira os valores a serem destinados às ações e serviços de saúde.
Inconstitucionalidade	Arts.1º, III, 5º, caput, 6º e 196, da Constituição Federal, assim como art. 77 do ADCT
Ministro Relator Eros Grau	
Decisão	Não conhece da ADPF
Inconstitucionalidade	Não.
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 2108, 2925 e ADPF 64
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Descabida a pretensão da parte de argüir veto presidencial, uma vez que o objeto de ADPF deve ser ato do Poder Público federal, estadual, distrital ou municipal normativo ou não, quando dotado de relevante fundamento que inspire a controvérsia.
<i>Opter Dictum</i>	Estaria equivocada a interpretação do Requerente, entendendo caber controle concentrado de normas orçamentárias por meio de ADI. Explica que “o argüente equivoca-se ao afirmar que a Suprema Corte tem entendimento pacificado no sentido de que leis de natureza orçamentária não podem ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade”.
Apreciou a questão orçamentária	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 4258/2009
Relator	Min. Cezar Peluso
Parte	Requerente: Governador do Estado da Paraíba Requerido: Assembleia Legislativa
Data da Propositura da Ação	25/06/2009
Julgamento	03/07/2009
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei Estadual nº 822/2007 e LOA nº 8708/2008.
Questão Orçamentária Discutida	Dispositivos das Leis que permitem à Assembleia Legislativa do Estado a execução de Assistência Social a pessoas carentes.
Inconstitucionalidade	Arts. 2º, 203 e 204. da Constituição;
Ministro Relator Cezar Peluso	
Decisão	Defere a Liminar
Inconstitucionalidade	Tende a sim. Arts. 2º, 203 e 204. da Constituição.
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	-
Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	A assistência social é competência executiva, sujeita a oportunidade e convivência deste Poder.
Opter Dictum	-

Apreciou a questão orçamentária	Sim.
--	------

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 2562/2010
Relator	Min. Dias Toffoli
Parte	Requerente: Governador do Estado do Alagoas Requerido: Assembléia Legislativa
Data da Propositura da Ação	14/11/2001
Julgamento	03/02/2010
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei de Diretrizes Orçamentárias Estadual nº 6261/2001
Questão Orçamentária Discutida	arts. 19 e 51 que, respectivamente, determinam ao Poder Executivo o pagamento de inativos aos servidores da Assembléia Legislativa e prazo ao cumprimento de informações e solicitações estabelecidas por este Poder.
Inconstitucionalidade	Arts. 2º, 61, §1º, II, b e c, 63, I, 84, IV, 165, II, 166, §§ 3º e 4º e 169, §§ 3º e 4º da Constituição Federal .
Ministro Relator Dias Toffoli	
Decisão	Extinção sem julgamento do mérito.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 885
Outros Argumentos	-

Ratio Decidendi	Perda de Eficácia da Norma Orçamentária questionada.
Opter Dictum	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Acórdão	ADPF 63/2010
Relator	Min. Sepúlveda Pertence e Dias Toffoli
Parte	Requerente: Governador do Estado do Amapá Requerido: Assembléia Legislativa
Data da Propositura da Ação	28/01/2005
Julgamento	03/02/2005, 12/02/2010
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Não
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei de Diretrizes Orçamentárias Estadual nº 0877/2005
Questão Orçamentária Discutida	Dispositivos promulgados pela Assembléia Legislativa, provenientes de emendas realizadas por Relator de Comissão Legislativa, apesar do veto do Governador.
Inconstitucionalidade	Art. 166, §§ 2º e 3º da CF.
Ministro Relator Dias Toffoli	
Decisão	Extinção sem julgamento do mérito.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 885

Outros Argumentos	-
Ratio Decidendi	“Não conhece da Inicial: incompatibilidade com a afirmação de que não há outro meio capaz de sanar a alegada inconstitucionalidade e o não cabimento de ação direta para o exame de leis” (decisão 2005 – Min. Sepúlveda Pertence). Perda de Eficácia da Norma Orçamentária questionada.
Opter Dictum	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Acórdão	ADPF 37/2010
Relator	Min. Dias Toffoli
Parte	Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul Requerido: Assembleia Legislativa
Data da Propositura da Ação	30/12/2002
Julgamento	01/03/2010
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Não
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	Lei de Diretrizes Orçamentárias Estadual nº 11.658/2001
Questão Orçamentária Discutida	Dispositivos promulgados pela Assembleia Legislativa, provenientes de emendas realizadas, apesar do veto do Governador.
Inconstitucionalidade	-
Ministro Relator Dias Toffoli	
Decisão	Extinção sem julgamento do mérito.

Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 885
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Perda de Eficácia da Norma Orçamentária questionada.
<i>Opter Dictum</i>	-
Apreciou a questão orçamentária	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 4005/2010
Relator	Min. Carmen Lucia
Parte	Requerente: DEM Requerido: Presidente da República
Data da Propositura da Ação	15/01/2008
Julgamento	13/05/2010
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	MP 414/2008
Questão Orçamentária Discutida	Aprova recursos adicionais a financiar o BNDES. Discute-se não ser MP meio a aprovação de destinações orçamentárias, salvo créditos extraordinários.
Inconstitucionalidade	Arts. 62, §1º, I e 165, §8º da Constituição.

Ministro Relator Carmen Lucia	
Decisão	Extinção sem julgamento do mérito.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 885, ADI 612, ADI 4048/2008, ADI 4049
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Perda de Eficácia da Norma Orçamentária questionada.
<i>Opter Dictum</i>	Possibilidade de controle abstrato sobre normas orçamentárias, ainda que efeitos concretos (precedente ADI 4048/2008)
Apreciou a questão orçamentária	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 4041/2010
Relator	Min. Menezes Direito e Dias Toffoli
Parte	Requerente: DEM Requerido: Presidente da República
Data da Propositura da Ação	06/03/2008
Julgamento	12/03/2008; 05/08/2009; 20/09/2010
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim
Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	MP 420/2008

Questão Orçamentária Discutida	Abre Créditos Extraordinários a financiar o BNDES – discute-se imprevisibilidade e urgência.
Inconstitucionalidade	Arts. 62, §1º, I e 167, §3º da Constituição.
Ministro Relator Dias Toffoli	
Decisão	Extinção sem julgamento do mérito.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 885, 612, 4048, 4005
Outros Argumentos	Inconstitucionalidade da MP se prolonga a Lei em que foi convertida.
Ratio Decidendi	Perda de Eficácia da Norma Orçamentária questionada.
Opter Dictum	Possibilidade de controle abstrato sobre normas orçamentárias, ainda que efeitos concretos (precedente ADI 4048/2008)
Apreciou a questão orçamentária	Não.

Ficha	
Instrumento Processual de Controle	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Acórdão	ADI 4050/2010
Relator	Min. Menezes Direito e Dias Toffoli
Parte	Requerente: PSBD Requerido: Presidente da República
Data da Propositura da Ação	12/03/2008
Julgamento	24/03/2008; 20/09/2010
Pedido de Medida Cautelar ou Liminar	Sim

Requerente	
Lei Orçamentária Discutida	MP 406/2007
Questão Orçamentária Discutida	Abre Créditos Extraordinários para financiar investimentos e inversões financeiras do Governo Federal, bem como Empresas Estatais.
Inconstitucionalidade	Arts. 62, §1º, I e 167, §3º da Constituição.
Ministro Relator Dias Toffoli	
Decisão	Extinção sem julgamento do mérito.
Inconstitucionalidade	Não discute
Ilegalidade	-
Doutrina	-
Jurisprudência (Matéria Orçamentária)	ADI 885, 612, 4048, 4005
Outros Argumentos	-
<i>Ratio Decidendi</i>	Perda de Eficácia da Norma Orçamentária questionada.
<i>Opter Dictum</i>	Possibilidade de controle abstrato sobre normas orçamentárias, ainda que efeitos concretos (precedente ADI 4048/2008)
Apreciou a questão orçamentária	Não.