



**Arthur Halfeld Nunes Guerra**

**O CONTROLE CONCENTRADO DE  
CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS  
NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: uma análise das  
decisões da Corte entre 2010 e 2023**

**Monografia apresentada à  
Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de  
Direito Público – SBDP, sob  
orientação da Professora  
Ana Luiza Arruda.**

**SÃO PAULO  
2023**

*"Dinheiro na mão é vendaval,  
Dinheiro na mão é solução."*

Paulinho da Viola

**RESUMO:** A presente monografia busca compreender como o Supremo Tribunal Federal julga as ações de controle concentrado de constitucionalidade das leis orçamentárias. Para tanto, analisaram-se, majoritariamente, dois aspectos. O primeiro deles é a postura da Corte em relação ao precedente da ADI 4.048 MC, em que foi considerada cabível a fiscalização abstrata das leis orçamentárias. O segundo é a maneira como o decurso do tempo influencia esse tipo de ação. Foram examinadas as decisões compreendidas entre 2010 e 2023, sendo as monocráticas analisadas quantitativamente, e os acórdãos, de forma qualitativa e quantitativa. Ao final, foram obtidos três resultados principais. Primeiramente, a jurisprudência do Tribunal se pacificou em torno da ADI 4.048 MC. Além disso, surgiu e se consolidou uma nova linha jurisprudencial que permite, em determinados casos, que prossiga o julgamento de ações cujo objeto é lei orçamentária não-vigente. Por fim, notou-se que o Supremo Tribunal Federal assume postura deferente frente às escolhas legislativas em matéria orçamentária, enquadrando sua atuação em determinados limites.

**PALAVRAS-CHAVE:** Supremo Tribunal Federal – STF, controle de constitucionalidade concentrado, lei orçamentária, Orçamento Público, fiscalização abstrata.

## **AGRADECIMENTOS**

Neste momento, não me restam quaisquer dúvidas de que esta monografia, na verdade, foi um trabalho feito a muitas mãos. Por isso, eu não poderia iniciar de outra forma, a não ser agradecendo a todos os que contribuíram para sua realização.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, que me sustenta. Sinto que se realiza, em minha vida, aquilo que outrora foi dito por Jesus aos discípulos: "Eu estarei sempre com vocês, até o fim dos tempos" (Mateus, 28:20). Agradeço também a Nossa Senhora das Graças, que sempre me escondeu sob o Seu manto de amor e de proteção, intercedendo por mim.

Agradeço à minha mãe, Adriana. É uma honra ter sido criado por uma mulher tão forte, de tantas lutas. Muito obrigado não só por ser mãe e pai, mas também por desempenhar esses papéis da melhor forma possível, sempre se sacrificando para me proporcionar tudo que eu preciso. Te amo!

Agradeço às minhas madrinhas - Alice (Lili), Janete (Ete), Rogéria, Rosemere (Merinha) e Vera -, e ao meu padrinho, Márcio. Obrigado por constituírem minha família, nunca deixando de me acolher e me apoiar.

Agradeço aos meus tios e à minha tia. Obrigado pela presença e pelo cuidado.

Agradeço à minha orientadora, Ana Luiza Arruda. Esta pesquisa não seria real sem tanta paciência, dedicação e auxílio. Obrigado pela cobrança, pelos ensinamentos e até pelos - sempre discretos e necessários - puxões-de-orelha. Agradeço ao meu tutor, Davi, por todo o apoio e toda a atenção. Também agradeço à arguidora da banca avaliadora deste trabalho, Camila Castro Neves, pelos comentários e sugestões que, sem dúvidas, engrandeceram-no.

Agradeço ao Professor Titular Fernando Facury Scaff, cujas aulas de Direito Financeiro na Faculdade de Direito da USP, ministradas com uma

didática surpreendente, me inspiraram ao estudo do Orçamento Público, tornando mais fácil a escolha do tema desta monografia.

Agradeço a Natália Pires de Vasconcelos, cuja monografia – que, como se verá, citarei diversas vezes nas páginas que seguem – foi base e inspiração para a elaboração deste trabalho. Obrigado, além disso, pela disposição em conversar e pelo incentivo.

Agradeço à Mariana, ao Yasser e ao Pedro, por tornarem, com seu trabalho, a Escola de Formação Pública um ambiente sem-igual.

Agradeço aos amigos que fiz na Escola de Formação Pública durante todo este ano. De forma muito especial, agradeço ao Daniel, ao Deny, ao Érico, ao Lucas, ao Marcelo e, novamente - agora, não como monitor, mas como amigo -, ao Pedro. Obrigado pelas conversas, pelas risadas, pelas cervejas no Chico, pelos conselhos e, enfim, por tornarem este ano único.

Além disso, gostaria de estender esse agradecimento a todos os meus amigos, sejam os de São Paulo - de fora ou de dentro da São Francisco -, sejam os de Mar de Espanha e região. Obrigado por escutarem minhas incessantes reclamações sobre os mais diversos temas. Obrigado por me ouvirem contar mil curiosidades sobre os temas mais aleatórios do mundo, como leis orçamentárias e controle de constitucionalidade. Obrigado por estarem comigo.

Por fim, agradeço à minha querida cidade de Mar de Espanha. Estando longe, agora me sinto capaz responder ao questionamento feito por Guimarães Rosa na novela *Campo Geral*, de seu livro *Manuelzão e Miguilim*: “Pois, Mãe, então mar é o que a gente tem saudade?”<sup>1</sup>. Eu respondo: sim, é o mar a minha saudade, mas o Mar de Espanha.

**Esta monografia é nossa!**

---

<sup>1</sup> ROSA, João Guimarães. **Manuelzão e Miguilim** (Corpo de Baile). 1ª ed. Rio de Janeiro: Global Editora, 2019, p. 65.

## **SUMÁRIO**

<b>1. INTRODUÇÃO AO TEMA</b>	<b>7</b>
1.1. O STF e o Orçamento	8
<b>2. METODOLOGIA DE PESQUISA</b>	<b>10</b>
2.1. Pergunta e subperguntas de pesquisa	11
2.2. Processo de seleção das decisões	12
2.3. Processo de análise das decisões	21
2.3.1. Processo de análise dos acórdãos	21
2.3.2. Processo de análise das decisões monocráticas	22
2.4. Hipótese de pesquisa	23
<b>3. ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS</b>	<b>25</b>
3.1. Análise qualitativa dos acórdãos	25
3.1.1. Limitação da execução orçamentária por lei elaborada sem participação dos órgãos autônomos e dos Poderes afetados: ADI 4.356/CE e ADI 4.426/CE	25
3.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias elaborada sem participação de Poder ou de órgão autônomo	31
3.1.3. Redução unilateral de proposta orçamentária pelo Poder Executivo	45
3.1.4. Questionamentos a modificações das leis orçamentárias pelo Poder Legislativo	56
3.1.5. ADI 5.598-MC/DF	75
3.2. Análise quantitativa dos acórdãos	78
3.2.1. A espécie de julgamento	79
3.2.2. Os resultados dos julgamentos	80
3.2.3. A situação da lei quando a ação foi julgada	82
3.2.4. A linha jurisprudencial aplicada	83
	5

3.2.5. Resultados da análise quantitativa dos acórdãos	83
<b>4. ANÁLISE DAS DECISÕES MONOCRÁTICAS</b>	<b>85</b>
<b>5. CONCLUSÃO</b>	<b>90</b>
5.1. As hipóteses se conformam aos resultados?	90
5.2. Resultados que fogem à hipótese	93
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>94</b>
<b>ANEXO 1 – TABELA DE ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS</b>	<b>100</b>
<b>ANEXO 2 – TABELA DE ANÁLISE DAS DECISÕES MONOCRÁTICAS</b>	<b>100</b>

## 1. INTRODUÇÃO AO TEMA

O Orçamento Público, por muito tempo, foi entendido como mero documento do Estado de previsão de sua arrecadação e de fixação de suas despesas. Ao longo de sua evolução, entretanto, passou a assumir outro importante papel: o de instrumento de planejamento e programação governamental, por meio do qual os fins do Estado constitucionalmente previstos podem ser postos em prática.<sup>2</sup> Nesse sentido, segundo Carlos Ari Sundfeld, a gestão dos recursos financeiros, materializada no Orçamento Público, é uma das atividades instrumentais voltadas à realização das atividades-fim do Estado, como o controle social, os serviços públicos e os serviços sociais.<sup>3</sup> Ainda sob tal óptica, de acordo com Oliveira *et al.*:

“[...] o orçamento-programa visa possibilitar um maior controle sobre as ações, objetivos, metas e resultados alcançados pelo Estado e pelas despesas por ele realizadas e, por extensão, possibilita também um maior controle sobre as políticas públicas por ele implantadas.”<sup>4</sup>

Para que isso efetivamente ocorra, no *caput* do artigo 165 da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>, está previsto um complexo sistema composto por três peças orçamentárias, que são elaboradas sucessivamente e se encadeiam: o plano plurianual, que vigora por 4 anos; a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, que vigoram por um ano.<sup>6</sup>

Além delas, também possuem natureza orçamentária as leis relativas à flexibilização orçamentária, isto é, à abertura de créditos adicionais -

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª ed. São Paulo: Editora Afiliada, 2010, p. 346.

<sup>3</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do Direito Público**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 80.

<sup>4</sup> SANTOS, F. R. dos; JANKOSKI, A. R. M. C; OLIVEIRA, A. G. de; RASOTO, V. I. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, pp. 191-212, 2017, p. 194. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1038>>. Acesso: 14 nov. 2023.

<sup>5</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

<sup>6</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Público e Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.



suplementares, especiais ou extraordinários, consoante o artigo 41 da Lei nº 4.320/1964<sup>7</sup> -, que visam a superar possíveis deficiências nas dotações da lei orçamentária anual.<sup>8</sup>

As leis mencionadas são ordinárias e de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, de acordo com o já citado *caput* do artigo 165. Malgrado isso, são portadoras de características que lhes são peculiares. Conforme Fernando Facury Scaff, uma dessas características é a sua temporalidade desde a concepção.<sup>9</sup>

### **1.1. O STF e o Orçamento**

Diante da importância conferida ao Orçamento Público pela Constituição Federal de 1988, torna-se essencial compreender como ele é controlado. Esta monografia centrou-se em um dos muitos procedimentos de controle do complexo sistema orçamentário: a fiscalização concentrada de constitucionalidade de suas leis pelo Supremo Tribunal Federal.

Antes que se adentre na análise dos acórdãos e nos resultados a que a presente pesquisa chegou, é necessário que seja feito um breve histórico desse procedimento de controle, para compreender as suas características. Para isso, recorreu-se à monografia de Natália Pires de Vasconcelos, que foi apresentada em 2010 à Escola de Formação da SBDP, com igual tema<sup>10</sup>.

Primeiramente, a pesquisadora afirma que se sucedem três perspectivas distintas em relação à fiscalização abstrata de

---

<sup>7</sup> Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

<sup>8</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 314.

<sup>9</sup> Idem nota anterior.

<sup>10</sup> VASCONCELOS, N. P. de. **O Supremo Tribunal Federal e o Orçamento**: uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias. 2010. Disponível em: <<https://sbdp.org.br/publication/o-supremo-tribunal-federal-e-o-orcamento-uma-analise-do-controle-concentrado-de-leis-orcamentarias/>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

constitucionalidade das normas orçamentárias: a da tese formalista, a da tese intermediária e a da tese adotada pela ADI 4.048 MC.<sup>11</sup>

De acordo com a perspectiva da tese formalista, as leis orçamentárias seriam dotadas de efeitos concretos, não possuindo conteúdo típico de lei, que deve ser dotado de generalidade e de abstração. Seriam, pois, leis em sentido formal, mas não material. Por tal motivo, não poderiam ser submetidas ao controle concentrado de constitucionalidade - que seria reservado à fiscalização abstrata de leis em sentido material -, mas somente ao controle difuso, em que se analisam efeitos concretos. Consequentemente, as ações de controle concentrado de normas orçamentárias não eram conhecidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Com o tempo, todavia, essa visão se abrandou até culminar na tese intermediária. Conforme essa tese, cujo precedente mais representativo é a ADI 2.925<sup>12</sup>, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, nem sempre as leis orçamentárias terão natureza de lei formal: podem, em determinados casos, assumir contornos de abstração e de generalidade típicos das leis em sentido material. Quando isso ocorresse, as normas orçamentárias poderiam ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade.

Com o tempo, essa perspectiva se ampliou e, mediante revisão jurisprudencial, chegou-se à tese da ADI 4.048 MC<sup>13</sup>, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Assim, passou-se a permitir que todos os diplomas orçamentários, independentemente de seu grau de generalidade e de abstração, fossem fiscalizados no processo objetivo. Mais tarde, foi

---

<sup>11</sup> Idem, pp. 150-156.

<sup>12</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.925, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 19 dez. 2003. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>>. Acesso em: 24 out. 2023.

<sup>13</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.048, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 14 maio 2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em: 10 out. 2023.

reforçada com o julgamento da ADI 4.049 MC<sup>14</sup>, de relatoria do Ministro Ayres Britto. Contudo, Natália Vasconcelos faz uma ressalva em relação à perenidade dessa interpretação:

"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."<sup>15</sup>

Portanto, em 2010, havia temor quanto à possibilidade de não-pacificação dessa revisão jurisprudencial. Dessa forma, passados 13 anos dessa conclusão, é conveniente que se analise como o Supremo Tribunal Federal se comportou desde a pesquisa de Vasconcelos. Isso é um dos pontos que a presente monografia procurará elucidar.

Não obstante, Natália Vasconcelos chama a atenção, nos resultados de sua monografia, para outro aspecto: a ação do decurso do tempo sobre o processo objetivo envolvendo leis orçamentárias. Segundo ela, o Supremo Tribunal Federal não conseguia julgar definitivamente as ações antes do fim da vigência das leis. Com isso, no fim, acaba declarando sua prejudicialidade por perda de objeto, o que leva à extinção anômala do processo. Portanto, o retrato que ela esboçou, em sua pesquisa, é de um STF rígido, que não admite o julgamento, em processo objetivo, de leis que já deixaram de vigorar.<sup>16</sup>

Esse é o outro ponto de interesse que será investigado nesta pesquisa. Buscar-se-á compreender se o comportamento do STF, em relação à prejudicialidade das ações, modificou-se ou se manteve como observado por Vasconcelos.

---

<sup>14</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.049, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, DF, 05 nov. 2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=591261>>. Acesso em: 24 out. 2023.

<sup>15</sup> Idem, p. 165.

<sup>16</sup> Idem, pp. 160 e 161.

## **2. METODOLOGIA DE PESQUISA**

A presente monografia tomou como ponto de partida, tanto em relação à cronologia quanto em relação à metodologia, a monografia de Natália Pires de Vasconcelos<sup>17</sup>, também desenvolvida para a Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público. Na pesquisa mencionada, abordou-se como o Supremo Tribunal Federal decidiu em relação ao controle concentrado de constitucionalidade de lei orçamentária, desde a promulgação da Constituição Federal vigente, em 1988, até 2010 - ano em que a autora desenvolveu sua monografia -, sendo analisadas por ela todas as decisões disponíveis, até então, sobre o tema.

Tendo em vista os resultados obtidos por Natália Vasconcelos, optou-se, no desenvolvimento deste trabalho, por partir de duas diferentes visões das decisões analisadas. Por um lado, buscou-se atualizar aquilo que Vasconcelos já pesquisou, observando, de maneira mais específica, se os resultados que obteve se mantêm e em que medida. Por outro, pretendeu-se localizar, mediante uma visão mais ampla das decisões, possíveis pontos relevantes que, à época em que ela desenvolveu sua pesquisa, não se destacavam, mas que, atualmente, puderam ser notados com a análise das decisões relativas ao tema.

Em atenção a isso, foi elaborada uma pergunta de pesquisa ampla, para que pudesse abranger não só os pontos de intersecção com a pesquisa de Vasconcelos, como também aqueles possíveis novos aspectos mencionados no parágrafo anterior. Complementarmente, elaboraram-se subperguntas de pesquisa mais restritas, com base nos resultados obtidos na pesquisa precedente, como se verá a seguir.

### **2.1. Pergunta e subperguntas de pesquisa**

A monografia foi elaborada com base na seguinte pergunta de pesquisa:

---

<sup>17</sup> VASCONCELOS, N.P., *op. cit.*, p. 05.

## **“Como o Supremo Tribunal Federal decidiu em relação ao controle concentrado de constitucionalidade de leis orçamentárias entre 2010 e 2023?”**

A fim de auxiliar na resposta à pergunta de pesquisa, foram utilizadas na análise as seguintes subperguntas:

- a.** A tendência observada por Vasconcelos em relação à possibilidade de julgamento de leis orçamentárias em sede de controle concentrado, concretizou-se (como estabelecido a partir do julgamento da ADI 4.048 MC)?
- b.** A jurisprudência da Suprema Corte em relação ao tema é atualmente pacífica?
- c.** A temporariedade das leis orçamentárias influencia diretamente o resultado os julgamentos?

### **2.2. Processo de seleção das decisões**

Para chegar às decisões analisadas no presente trabalho, inicialmente, foi realizada pesquisa no *site*<sup>18</sup> do Supremo Tribunal Federal, utilizando a seguinte expressão: **orçament\$ e “controle de constitucionalidade”**. Essa pesquisa forneceu, no dia 31/08/2023, como resultado, 65 acórdãos e 628 decisões monocráticas.

As decisões obtidas a partir dessa pesquisa inicial foram filtradas por meio dos mecanismos oferecidos pelo próprio *site* do STF, da seguinte forma:

- I.** Os acórdãos foram filtrados de acordo com:

---

<sup>18</sup> Cujo *link* é: <<https://portal.stf.jus.br/>>.

- a. O órgão julgador, sendo selecionados apenas aqueles proferidos pelo Tribunal Pleno. Ao fim desta etapa, restaram 60 acórdãos.<sup>19</sup>
- b. A data de publicação<sup>20</sup>, sendo selecionados somente aqueles cuja publicação é posterior a 07/08/2009, data de publicação do acórdão da ADI 3.949 MC, último acórdão analisado por Vasconcelos<sup>21</sup>. Ao fim desta etapa, restaram 53 acórdãos.
- c. A classe das ações, sendo selecionados somente os acórdãos referentes a ações de controle concentrado de constitucionalidade, isto é, ADIs, ADOs, ADCs e ADPFs. Ao fim desta etapa, restaram 43 acórdãos.

**II.** As decisões monocráticas foram filtradas de acordo com:

- a. A data de publicação, sendo selecionadas somente aquelas cuja publicação é posterior a 27/09/2010, data de publicação do Agravo Regimental sobre a ADI 4.050, última decisão monocrática analisada por Vasconcelos<sup>22</sup>. Ao fim desta etapa, restaram 585 decisões monocráticas.
- b. A classe das ações, sendo selecionadas somente as decisões referentes a ações de controle concentrado de constitucionalidade, isto é, ADIs, ADOs, ADCs e ADPFs. Ao fim desta etapa, restaram 121 decisões monocráticas.

Após o processo de filtragem descrito, as decisões restantes - aqui incluídos acórdãos e decisões monocráticas - foram submetidas a um

---

<sup>19</sup> A etapa de filtragem conforme o órgão julgador é realizada na filtragem dos acórdãos para que sejam excluídos aqueles cuja origem são as Turmas do STF, os quais não se pretende analisar. Esse processo não é necessário na seleção das decisões monocráticas, já que elas são proferidas pelo ministro relator da ação.

<sup>20</sup> Para a seleção das decisões, sejam acórdãos, sejam decisões monocráticas, foi levada em conta não a data de julgamento, mas a de publicação. Optou-se por esse uso na medida em que esta representa o momento a partir do qual Natália Vasconcelos pôde, efetivamente, ter acesso à decisão. Trata-se de uma decisão metodológica de viés eminentemente prático.

<sup>21</sup> VASCONCELOS, N. P. de. **O Supremo Tribunal Federal e o Orçamento**: uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias. 2010, pp. 117-123. Disponível em: <<https://sbdp.org.br/publication/o-supremo-tribunal-federal-e-o-orcamento-uma-analise-do-controle-concentrado-de-leis-orcamentarias/>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

<sup>22</sup> Idem, p. 147.

processo seleção de pertinência em relação à pergunta de pesquisa, por meio do qual foram selecionadas somente aquelas em que realmente se pretende a impugnação de dispositivo de uma lei orçamentária. Tal seleção foi feita mediante a leitura das ementas dos acórdãos e dos relatórios das decisões monocráticas. Ao fim desse processo, foram encontrados 9 acórdãos e 12 decisões monocráticas, quais sejam:

<b>Decisões encontradas na etapa inicial de seleção</b>	
<b>Acórdãos</b>	<b>Decisões monocráticas</b>
ADI 6.594	ADI 5.863
ADI 5.468	ADI 5.449
ADI 5.287	ADI 4.038
ADI 5449 MC-Ref	ADI 4.602
ADI 5.120 AgR	ADI 4.760
ADI 7.073	ADI 6.125 (de 07/05/2019)
ADI 7.058 MC-Ref	ADPF 7
	ADI 5.641
	ADI 5.513
	ADI 5.242

	ADPF 330 MC
	ADI 5.682

*Tabela 1 – Decisões encontradas na etapa inicial de seleção*

Há que ser ressaltado, no entanto, que o rol de decisões apresentado acima constituiu apenas o ponto de partida da análise aqui feita, haja vista que o processo de leitura e de fichamento dos acórdãos - o qual será esmiuçado no item 2.3 -, levou a novas decisões pertinentes. Essas decisões foram localizadas em duas situações:

- I. Ao longo da leitura dos acórdãos localizados na etapa inicial de seleção. Dessa forma, foram encontradas outras decisões afetas ao tema, citadas pelos ministros como precedente. São elas, as seguintes decisões:

<b>Leitura dos acórdãos da etapa inicial de seleção</b>	
<b>Acórdãos encontrados</b>	<b>Página da ação lida em que são citados</b>
ADI 4.356	ADI 5.120 AgR, p. 06. Disponível em: < <a href="https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID=10241271">https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID=10241271</a> >.
ADI 4.663 MC-Ref	ADI 5.449 MC-Ref, p. 05. Disponível em: < <a href="https://redir.stf.jus.br/paginadorp">https://redir.stf.jus.br/paginadorp</a>



	<a href="https://redir.stf.jus.br/paginadorp/ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID=10743671">ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID=10743671</a> >.
ADI 5.381	ADI 5.449 MC-Ref, p. 05. Disponível em: < <a href="https://redir.stf.jus.br/paginadorp/ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID=10743671">https://redir.stf.jus.br/paginadorp/ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID=10743671</a> >.
ADPF 307 MC-Ref	ADI 5.287, p. 21. Disponível em: < <a href="https://redir.stf.jus.br/paginadorp/ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID=11638659">https://redir.stf.jus.br/paginadorp/ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID=11638659</a> >.

*Tabela 2 – Acórdãos encontrados com a leitura dos acórdãos da etapa inicial de seleção*

<b>Leitura dos acórdãos da etapa inicial de seleção</b>	
<b>Decisões monocráticas encontradas</b>	<b>Página da ação lida em que são citadas</b>
ADI 4.356 MC	ADI 5.120 AgR, p. 06. Disponível em: < <a href="https://redir.stf.jus.br/paginadorp/ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID=10241271">https://redir.stf.jus.br/paginadorp/ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID=10241271</a> >.
ADI 5.381 MC	ADI 5.449 MC-Ref, p. 05. Disponível em: < <a href="https://redir.stf.jus.br/paginadorp/ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID=10743671">https://redir.stf.jus.br/paginadorp/ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID=10743671</a> >.

	<a href="https://redir.stf.jus.br/paginadorp ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID =10743671">ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID =10743671</a> >.
ADI 5.381	ADI 5.449 MC-Ref, p. 05. Disponível em: < <a href="https://redir.stf.jus.br/paginadorp ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID =10743671">https://redir.stf.jus.br/paginadorp ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID =10743671</a> >.
ADI 4.749	ADI 5.120 AgR, p. 06. Disponível em: < <a href="https://redir.stf.jus.br/paginadorp ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID =10241271">https://redir.stf.jus.br/paginadorp ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID =10241271</a> >.
ADI 4.593	ADI 5.120 AgR, p. 06. Disponível em: < <a href="https://redir.stf.jus.br/paginadorp ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID =10241271">https://redir.stf.jus.br/paginadorp ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID =10241271</a> >.
ADI 4.922	ADI 5.120 AgR, p. 06. Disponível em: < <a href="https://redir.stf.jus.br/paginadorp ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID =10241271">https://redir.stf.jus.br/paginadorp ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID =10241271</a> >.
ADPF 307 MC	ADI 5.287, p. 21. Disponível em: < <a href="https://redir.stf.jus.br/paginadorp ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID =11638659">https://redir.stf.jus.br/paginadorp ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID =11638659</a> >.
ADPF 307	ADI 5.287, p. 21. Disponível em: < <a href="https://redir.stf.jus.br/paginadorp ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID =11638659">https://redir.stf.jus.br/paginadorp ub/paginador.jsp?docTP=TP&amp;docID =11638659</a> >.

*Tabela 3 – Decisões monocráticas encontradas com a leitura dos acórdãos da etapa inicial de seleção*

- II. Quando buscadas, no *site* do STF, as decisões a que se faz referência no item I<sup>23</sup>. Assim, surgiram, como resultado, outras decisões que a pesquisa inicial não mostrou. Ao ler suas ementas, pode-se perceber que guardavam pertinência com o tema, haja vista que tinham uma lei orçamentária como objeto. Encontraram-se, assim, as seguintes decisões:

<b>Busca das ações encontradas em I, no <i>site</i> do STF</b>	
<b>Termo pesquisado no <i>site</i> do STF</b>	<b>Novos acórdãos encontrados</b>
"ADI 4.356"	ADI 6.594
"ADI 4.356"	ADI 5.598 <sup>24</sup>

*Tabela 4 – Novos acórdãos localizados com a busca das ações encontradas em I, no site do STF*

<b>Busca das ações encontradas em I, no <i>site</i> do STF</b>	
<b>Termo pesquisado no <i>site</i> do STF</b>	<b>Nova decisão monocrática encontrada</b>
"ADI 5.449"	ADI 5.449 MC
"ADI 6.125"	ADI 6.125 (de 10/10/2022)
"ADI 5.513"	ADI 5.513 MC
"ADI 5.242"	ADI 5.242 MC

<sup>23</sup> Por exemplo, a ADI 6594 foi localizada quando pesquisado, no *site* do STF, o termo ADI 4356, para acessar o inteiro teor desta, que, por sua vez, foi citada na ADI 5120 AgR.

<sup>24</sup> Esse acórdão, publicado em 17/04/2023, foi utilizado para estabelecer a data limite para a inclusão de decisões. Portanto, só serão analisados nesta monografia os acórdãos e as decisões monocráticas anteriores à data de publicação do acórdão mencionado.

*Tabela 5 – Decisões monocráticas localizadas com a busca das ações encontradas em I, no site do STF*

Em conclusão, após os filtros, esta seleção resultou em um saldo de 15 acórdãos (sendo 9 localizados na pesquisa inicial e 6 posteriormente) que farão parte do recorte efetivamente analisado nesta monografia. Além desses acórdãos, foram consideradas relevantes 24 decisões monocráticas (sendo 12 localizadas na pesquisa inicial e 12 posteriormente). Todos os acórdãos e decisões monocráticas, encontrados por meio das três etapas de busca no site do Supremo Tribunal Federal, que serão analisados ao longo deste trabalho constam da tabela abaixo:

<b>Tabela final das decisões analisadas</b>	
<b>Acórdãos</b>	<b>Decisões monocráticas</b>
ADI 6.594	ADI 4.356 MC
ADI 5.468	ADI 4.760
ADI 5.287	ADI 4.593
ADI 5.449 MC-Ref	ADPF 307 MC
ADI 5.120 AgR	ADPF 307
ADI 7.073	ADI 4.922
ADI 7.058-MC	ADI 4.749
ADI 4.356	ADPF 330 MC

ADI 4.663 MC-Ref	ADI 5.242 MC
ADI 5.381	ADI 4.602
ADPF 307 MC-Ref	ADPF 7
ADI 5.598	ADI 4.038
	ADI 5.381 MC
	ADI 5.449 MC
	ADI 5.513 MC
	ADI 5.513
	ADI 5.449
	ADI 5.242
	ADI 5.863
	ADI 5.381
	ADI 6.125
	ADI 5.641
	ADI 5.682

	ADI 6.125
--	-----------

*Tabela 6 – Todas as decisões analisadas nesta monografia*

É importante destacar, por fim, que podem existir decisões que, embora se enquadrem no objeto de pesquisa e sejam relevantes, não foram analisadas, seja por não terem sido encontradas por meio das pesquisas realizadas, seja por não se enquadrarem no recorte temporal definido para esta monografia.

## **2.3. Processo de análise das decisões**

### **2.3.1. Processo de análise dos acórdãos**

Os acórdãos selecionados na etapa anterior foram analisados tanto quantitativamente quanto qualitativamente. Partindo-se da pergunta de pesquisa e tendo como norte as subperguntas de pesquisa, foi feita uma leitura atenta, em ordem cronológica, do inteiro teor de cada um dos acórdãos mencionados.

As informações obtidas durante a leitura foram organizadas em uma tabela, constante do *Anexo 01*, de acordo com:

**a. INFORMAÇÕES BÁSICAS DA AÇÃO:**

- i)** Classe processual;
- ii)** Ministro relator;
- iii)** Data de julgamento.

**b. INFORMAÇÕES RELATIVAS AO RESULTADO DO JULGAMENTO:**

- iv)** Consideração ou não de preliminar de prejudicialidade: neste ponto, analisou-se se foi suscitada alguma preliminar de prejudicialidade, como aquela relativa à perda superveniente de objeto da ação;

**v)** Resultado do julgamento quanto ao conhecimento: analisou-se se a ação foi conhecida - quer em parte, quer totalmente - ou não pela Corte;

**vi)** Resultado do julgamento quanto ao mérito da ação, caso tenha ocorrido: aqui, analisou-se se, conhecida a ação, esta foi julgada procedente ou improcedente;

**vii)** Instauração ou não de divergência: buscou-se analisar como se deu o julgamento do mérito (quando este tiver sido julgado), se os ministros seguiram o voto do ministro relator ou se foi instaurada alguma divergência. Caso haja divergência, pretendeu-se analisar sob quais fundamentos ela se deu.

**c. INFORMAÇÕES DIRETAMENTE ASSOCIADAS ÀS SUBPERGUNTAS DE PESQUISA:**

**viii)** Presença ou não de referência à ADI 4048/2008: buscou-se, com isso, analisar como o paradigma inaugurado por essa decisão - isto é, a possibilidade de realização de controle concentrado de constitucionalidade sobre lei orçamentária - afetou a forma de decidir da Corte, com o intuito de responder às subperguntas de pesquisa "a" e "b";

**ix)** Influência do aspecto temporal das leis orçamentárias sobre o resultado do julgamento: buscou-se, aqui, responder à subpergunta de pesquisa "c".

**d. OBSERVAÇÕES:** Considerou-se, ainda, a possibilidade de que, para além das informações buscadas inicialmente, pudessem surgir outras que se mostrassem relevantes à resposta da pergunta de pesquisa. Em atenção a isso, foram separados campos - denominados como "observações" - para que essas informações fossem registradas.

### **2.3.2. Processo de análise das decisões monocráticas**

As decisões monocráticas selecionadas foram analisadas somente quantitativamente, ou seja, em relação à mensuração de variáveis

objetivas, haja vista o curto período disponível para o desenvolvimento da presente monografia. As informações que se buscou analisar foram organizadas em uma tabela, constante do *Anexo 02*, de acordo com:

**a. INFORMAÇÕES BÁSICAS DA AÇÃO**

- i)** Classe processual;
- ii)** Ministro relator;
- iii)** Data de julgamento.

**b. INFORMAÇÕES DIRETAMENTE ASSOCIADAS ÀS SUBPERGUNTAS DE PESQUISA**

**iv)** Resultado do julgamento quanto ao conhecimento: analisou-se se a ação foi conhecida - quer em parte, quer totalmente - ou não pela Corte. Este ponto está relacionado à ADI 4048/2008, que alterou a jurisprudência do STF para permitir o controle concentrado. Buscou-se responder às subperguntas "a" e "b";

**v)** Resultado do julgamento quanto ao deferimento da liminar: aqui, analisou-se se, conhecida a ação, a um eventual pedido de liminar foi julgado procedente ou improcedente. Com isso, também se objetivou a responder às subperguntas "a" e "b";

**vi)** Realização ou não do julgamento de mérito: buscou-se, com isso, saber se o julgamento das ações foi levado a cabo, ou se a decisão monocrática foi terminativa. Assim, procurou-se responder à subpergunta "c".

#### **2.4. Hipótese de pesquisa**

Inicialmente, é conveniente ressaltar que a hipótese em que se baseia a presente monografia foi elaborada com base nas percepções obtidas durante a leitura preliminar para a seleção dos acórdãos, tanto quanto na leitura de bibliografia relacionada ao Orçamento público, ao controle de constitucionalidade e à relação entre esses assuntos.



Partiu-se da hipótese, primeiramente, de que (i) o paradigma da ADI 4048 MC se manteve, de forma que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se pacificou nesse sentido, e de que (ii) a temporariedade das leis temporárias é determinante nos processos de controle abstrato de constitucionalidade de leis orçamentárias, podendo levá-los à extinção.

O primeiro ponto é baseado em um dos resultados da monografia de Natália Vasconcelos, na medida em que ela percebe a tendência de a Corte Suprema seguir o precedente firmado no julgamento da Medida Cautelar na ADI 4.048. Apesar disso, ressalta que o precedente pode não se manter, devido a um “posicionamento confuso” dos ministros ao julgar os pedidos de medida cautelar na ADI 4048 e na ADI 4.049<sup>25</sup>. Contudo, corroborando a hipótese apresentada para esta pesquisa, doutrinadores de Direito Financeiro, como Tathiane Piscitelli<sup>26</sup>, Régis Fernandes de Oliveira<sup>27</sup> e Heleno Taveira Torres<sup>28</sup>, ao tratar do tema, já parecem encarar essa mudança de entendimento com maior segurança e com otimismo. A leitura das ementas dos acórdãos e, ainda que superficialmente, das decisões monocráticas, para realizar a seleção de pertinência em relação à pergunta de pesquisa (mencionada no item 2.1) também contribuiu para estabelecer essa hipótese, já que se nota que as ações tendem a ser conhecidas pelos ministros, o que não ocorria antes da ADI 4.048 MC.

Em relação ao segundo ponto da hipótese, Vasconcelos observou, em sua pesquisa, que o STF não costuma levar a cabo o julgamento das ações de controle abstrato de leis orçamentárias. Isso acontece porque, antes de o julgamento terminativo do mérito da ação ocorrer, o período de vigência da lei orçamentária finda, levando o Tribunal a extinguir a ação por perda de objeto. Dessa forma, as decisões proferidas em sede de medida cautelar

---

<sup>25</sup> VASCONCELOS, Natália Pires de. **O Supremo Tribunal Federal e o Orçamento: uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias**. 2010, p. 165. Acesso em: 15/05/2023. Disponível em <<https://sbdp.org.br/publication/o-supremo-tribunal-federal-e-o-orcamento-uma-analise-do-controle-concentrado-de-leis-orcamentarias/>>.

<sup>26</sup> PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 6ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018, pp. 56-59.

<sup>27</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, pp. 561-563.

<sup>28</sup> TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, pp. 397-399.

acabam por ser a decisão final.<sup>29</sup> Nesse ponto da hipótese, o que se assume é que tal tendência se manteve, de forma que a temporariedade das leis orçamentárias, potencializada pelo processo decisório moroso do Supremo Tribunal Federal, continua a levar à extinção das ações sem julgamento de mérito.

### **3. ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS**

#### **3.1. Análise qualitativa dos acórdãos**

Esta parte da análise dos acórdãos se organizará da forma descrita a seguir. Os acórdãos estão divididos em grupos, de acordo com características comuns em relação ao mérito. Em cada um desses grupos, será feita, inicialmente, uma breve apresentação dessas semelhanças. Logo em seguida, serão descritas e analisadas, em ordem cronológica, cada uma das ações que o compõem, com o objetivo de responder à pergunta principal.

Por sua vez, o conteúdo das ações será descrito apresentando-se, nesta ordem: o relator e o objeto da ação, os argumentos mais relevantes das partes, os principais fundamentos dos votos dos ministros e, finalmente, o resultado do julgamento. Terminada a descrição, a ação passará a ser analisada a partir da óptica específica da pergunta e das subperguntas de pesquisa, sendo explicitadas as suas contribuições ao escopo desta monografia.

##### **3.1.1. Limitação da execução orçamentária por lei elaborada sem participação dos órgãos autônomos e dos Poderes afetados: ADI 4.356/CE e ADI 4.426/CE**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.356 foi ajuizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CONAMP) contra o artigo 6º da Lei

---

<sup>29</sup> VASCONCELOS, Natália Pires de. **O Supremo Tribunal Federal e o Orçamento: uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias**. 2010, pp. 158-161. Acesso em: 15/05/2023. Disponível em <<https://sbdp.org.br/publication/o-supremo-tribunal-federal-e-o-orcamento-uma-analise-do-controle-concentrado-de-leis-orcamentarias/>>.

nº 14.506/2009<sup>30</sup>, do Estado do Ceará, que fixa limites de despesa com a folha de pagamento dos servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como do Ministério Público Estadual, para o exercício financeiro de 2010. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.426, por sua vez, foi ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) contra a integralidade da lei também impugnada na ADI 4.356.

Embora as ações sejam ajuizadas por instituições diferentes, possuem o mesmo relator, o Ministro Dias Toffoli, e o mesmo objeto, a Lei nº 14.506/2009 – ainda que questionem a sua constitucionalidade em extensões diferentes. Por isso, há a escolha do relator de julgá-las conjuntamente, no mesmo acórdão<sup>31</sup>.

Nas duas ações, é suscitada a inconstitucionalidade material da lei impugnada. Na ADI 4.356, porque esta supostamente feriria a autonomia do Ministério Público Estadual, contida nas normas dos §§ 2º e 3º do artigo 127 da Constituição Federal<sup>32</sup>. Na ADI 4.426, porque a lei supostamente atentaria contra a autonomia do Poder Judiciário, contida nas normas do *caput* e do §1º do artigo 99, também da Constituição Federal<sup>33</sup>.

Nesse sentido, o que daria ensejo à violação da autonomia do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual é o cerceamento de sua participação na elaboração da Lei 14.506/2009. Alega-se que, na medida

---

<sup>30</sup> Art. 6º. As despesas não previstas na folha normal, de que trata o art. 3º desta Lei, não poderão exceder a 1% (um por cento) da despesa anual da folha de pagamento de pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público Estadual, em cada período definido no art. 1º desta Lei, ressalvados os casos previstos nos incisos I e II, e os definidos em lei específica.

<sup>31</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.356, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 09 fev. 2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622816>>. Acesso em: 10 out. 2023.

<sup>32</sup> Art. 127, § 2º. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º. O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>33</sup> Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

em que se trata de lei que estabelece limites para a execução das despesas desses órgãos, ela deveria ter sido elaborada com a sua participação.

Além desse ponto, em que as ações se interseccionam, há, em cada uma delas, argumentos que lhes são peculiares, apresentados a seguir.

Na ADI 4.356, o CONAMP argumenta que o dispositivo impugnado seria inconstitucional não só por ferir a garantia constitucional de autonomia conferida ao Ministério Público, como também por violar a garantia de preservação do direito adquirido, constante do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal<sup>34</sup>. Isso porque limitaria a capacidade de o Ministério Público do Estado do Ceará cumprir obrigações que já assumira, pois impede que as dotações, necessárias para saldá-las, sejam incluídas na Lei Orçamentária Anual de 2010.

Já na ADI 4.429, a AMB também pugna pela inconstitucionalidade formal da Lei nº 14.506/2009, pois supostamente representaria invasão da competência, detida pelo legislador complementar da União, de estabelecer limites para as despesas de pessoal. Com isso, ferir-se-ia a norma contida no artigo 169 do Texto Fundamental<sup>35</sup>, que é regulamentada pela Lei Complementar nº 101/2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal).

Restando explicitados os fundamentos em que se embasam as ações julgadas neste acórdão, é possível passar à análise dos argumentos empregados pelos ministros no caso, primeiro, quanto ao conhecimento da ação e, depois, em relação ao seu mérito.

Em relação ao conhecimento das ações diretas de inconstitucionalidade, é importante que se analise a preliminar de prejudicialidade por perda superveniente de objeto, suscitada em relação a elas. Frente a esse tipo de preliminar, o Supremo Tribunal Federal pode decidir de duas formas: ou pela jurisprudência majoritária, ou pela jurisprudência excepcional.

---

<sup>34</sup> Art. 5º, XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

<sup>35</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Segundo a jurisprudência majoritária, quando uma lei impugnada pela via de controle concentrado de constitucionalidade deixa de vigorar – quer por ter sido revogada, quer, nos casos de leis temporárias, por ter findado seu prazo de vigência –, ocorre a extinção da ação por perda superveniente de objeto, sem julgamento do mérito.

No entanto, também há o entendimento da jurisprudência excepcional. De acordo com essa linha jurisprudencial, cujo precedente é a ADI 3.146/DF<sup>36</sup>, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, é possível que não haja extinção da ação, ainda que seu objeto tenha perdido sua vigência ou sido revogado. Para tanto, devem estar presentes duas especificidades: a impugnação do ato normativo em tempo correto e a inclusão da ação na pauta antes da perda de objeto.

O Ministro Dias Toffoli defendeu que, em relação à ADI 4.356 e à ADI 4.429, seja adotada a jurisprudência excepcional, dando seguimento ao julgamento de mérito, a despeito do fim da vigência da Lei 14.506/2009, ocorrido em 31 de dezembro de 2010. Foi ressaltado que se faziam satisfeitos os requisitos para que se procedesse dessa forma, já que a ação foi ajuizada no dia 9 de junho de 2010, cerca de seis meses antes do término da vigência (requisito da impugnação em tempo adequado), e incluída na pauta do Plenário no dia 15 de dezembro de 2010 (requisito da inclusão em pauta antes da perda de objeto). Portanto, o relator votou pelo não-acolhimento da preliminar de prejudicialidade suscitada.

O Ministro Gilmar Mendes também seguiu no sentido do não-acolhimento da preliminar. Além disso, entendeu que não só a jurisprudência majoritária deve ser flexibilizada, mas também a jurisprudência excepcional. Defendeu, para tanto, que seria necessária somente a impugnação da lei em tempo adequado para possibilitar a fiscalização abstrata das leis orçamentárias, mesmo que deixem de vigorar. O fundamento apresentado para essa visão foi a necessidade racionalização

---

<sup>36</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.146, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 19 dez. 2006. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395714>>. Acesso em: 10 out. 2023.

do processo orçamentário, evitando que a inconstitucionalidade se repita em leis de mesma natureza.

Em contraponto, o Ministro Marco Aurélio se embasou na jurisprudência majoritária e instaurou divergência, votando pelo acolhimento da preliminar de prejudicialidade suscitada. Fez isso porque considerou que o processo objetivo sempre demanda norma em pleno vigor, o que não se verificava no caso. Todos os demais ministros seguiram o relator, de forma que, por maioria (9 votos<sup>37</sup>), a preliminar não foi acolhida, vencido o Ministro Marco Aurélio.

Ainda em relação ao conhecimento, o Governador do Estado do Ceará argumenta que, tratando-se de uma lei de natureza orçamentária por disciplinar a execução orçamentária, não poderia ser objeto de ação de controle concentrado de constitucionalidade. Contudo, esse argumento, ainda afeto à tese formalista, é rebatido pelo Ministro Dias Toffoli, que se vale do precedente da ADI 4.048 MC, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, para admitir a possibilidade de controle de constitucionalidade, em sede abstrata, desse tipo de leis.

Além disso, como já mencionado, a ADI 4.429, ajuizada pela AMB, impugna a integralidade da Lei nº 14.506/2009. No entanto, na petição inicial, fundamentos jurídicos da inconstitucionalidade material são todos relacionados à violação da autonomia do Poder Judiciário. Por isso, o Ministro Dias Toffoli não conhece essa ação integralmente, mas somente naquilo que diz respeito ao Poder Judiciário.

Finalmente, o Tribunal, por unanimidade (10 votos) e nos termos do voto do relator, conheceu a totalidade da ADI 4.356 e conheceu parcialmente a ADI 4.429.

Em relação ao mérito da ADI 4.429, o ministro relator começa pela análise da alegação de inconstitucionalidade formal, segundo a qual o

---

<sup>37</sup> Pode-se estranhar que, não havendo ausentes, somente 10 ministros tenham votado (9, conforme o relator e 1, de forma divergente). Contudo, isso se explica porque, quando a ação foi julgada, havia se aposentado o Ministro Eros Grau, e o Ministro Luiz Fux ainda não havia ocupado seu lugar.

legislador estadual teria invadido a competência legislativa complementar da União, definida no artigo 169 da CRFB/1988. Contudo, o Ministro Dias Toffoli afirma que a fixação de limites mais duros para a despesa de pessoal, como é feito pela Lei nº 14.506/2009, não é vedada pela Constituição Federal. Ao contrário: o que se veda é a flexibilização dos limites postos pela legislação complementar federal. Dessa forma, esse argumento da AMB não foi acolhido pelo relator.

Em relação à alegação de violação à norma do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República, que consagra a proteção ao direito adquirido, o relator não a apreciou, pois isso demandaria análise casuística, incompatível com o processo objetivo.

Por fim, o Ministro Dias Toffoli definiu a fase de execução orçamentária como a concretização do conteúdo da Lei Orçamentária Anual, que está submetida aos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Por isso, é estranho que a Lei nº 14.506/2009 seja anterior à LOA de 2010, pois estaria, com isso, estabelecendo limites para a concretização de um orçamento que, até então, sequer havia sido idealizado. Assim, na prática, funcionaria como alteração da LDO – que é o meio idôneo para a imposição de limites ao orçamento –, haja vista que enrijeceu os limites nela estabelecidos.

Ademais, a lei impugnada foi elaborada sem a participação do Poder Judiciário e do Ministério Público do Estado, configurando imposição indevida de limites ao orçamento destes. Valendo-se de diversos precedentes – tais quais a ADI 848 MC<sup>38</sup>, de relatoria do Ministro Sepúlveda

---

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 848, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 18 mar. 1993. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346643>>. Acesso em: 16 out. 2023.

Pertence, a ADI 1.911-MC<sup>39</sup>, do Ministro Ilmar Galvão e a ADI 810-MC<sup>40</sup>, do Ministro Francisco Rezek –, o relator argumenta que essa imposição é inconstitucional, já que viola a autonomia do Judiciário (artigo 99, *caput* e §1º, da CRFB/1988) e a autonomia do Ministério Público Estadual (artigo 127, §§2º e 3º, da CRFB/1988), que se consagram não só na apresentação de proposta orçamentária própria, mas também na livre utilização das dotações orçamentárias aprovadas na LOA.

O Tribunal segue de forma unânime (10 votos) o voto do relator, julgando parcialmente procedente as partes que havia conhecido, para declarar inconstitucionais, com efeitos retroativos (efeitos *ex tunc*) estas expressões da Lei nº 14.506/2009: “e Judiciário”, constante dos artigos 1º e 6º, e “e do Ministério Público Estadual” localizada no artigo 6º.

É possível extrair deste acórdão resultados relacionados a todas as subperguntas de pesquisas. Em primeiro lugar, em relação ao paradigma da ADI 4.048 MC, é possível perceber que ele foi usado para legitimar o conhecimento das ações, denotando tendência da corte em abandonar a tese formalista. Nota-se, também, que há preocupação dos ministros com a temporariedade das leis orçamentárias, pela aplicação da jurisprudência excepcional.

### **3.1.2. Lei de diretrizes orçamentárias elaborada sem participação de Poder ou de órgão autônomo**

Há um grupo de ações que possui, como característica em comum, o questionamento da constitucionalidade de lei de diretrizes orçamentárias devido à falta de participação, em sua elaboração, de Poder ou de órgão autônomo, como o Ministério Público ou a Defensoria Pública. O que se

---

<sup>39</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.911, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, DF, 19 nov. 1998. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347325>>. Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>40</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 810, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, DF, 10 dez. 1992. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346620>>. Acesso em: 16 out. 2023.



argumenta é que, com a ausência de participação, ocorreria afronta à autonomia constitucionalmente conferida aos órgãos, porque não foram incluídos na discussão dos limites, fixados pela LDO, a que suas propostas orçamentárias estarão subordinadas no momento de consolidação do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Os acórdãos que compõem este grupo são a ADI 5.120 AgR/CE, a ADI 5.381 MC-Ref/PR, a ADI 6.594 e a ADI 7.073, que serão analisados a seguir.

### **3.1.2.1. ADI 5.120 AgR/CE<sup>41</sup>**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.120, de relatoria do Ministro Celso de Mello, foi ajuizada pelo Procurador-Geral da República e questiona a constitucionalidade da expressão “e o Ministério Público Estadual”, que consta do §5º do artigo 65 da Lei nº 15.406<sup>42</sup>, de 25 de julho de 2013, do Estado do Ceará, que é a lei de diretrizes orçamentárias desse Estado para o exercício financeiro de 2014.

Segundo o requerente, o trecho impugnado seria inconstitucional, pois impõe limites às despesas complementares com a folha de pagamento do Ministério Público Estadual, vinculando-as a 1% das despesas anuais com a folha de pagamento normal, sem a sua participação. Portanto, nesse ponto, a lei seria violadora da autonomia financeira do Ministério Público, consagrada no artigo 127, §§2º e 3º, da Constituição Federal.

Em 8 de setembro de 2014, o Governador do Estado do Ceará levantou preliminar de prejudicialidade em relação à ação. Foi argumentado que, passado um ano, a Lei já havia perdido a vigência e, com isso, esgotado os seus efeitos. Em decisão monocrática, proferida no dia 24 de

---

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.120, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 18 ago. 2015. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10241271>>. Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>42</sup> Art. 65, §5º. As despesas da folha complementar do exercício vigente não poderão exceder a 1% (um por cento) da despesa anual da folha normal de pagamento de pessoal do ano anterior, em cada um dos Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário **e o Ministério Público Estadual**, ressalvado o caso previsto no inciso I do § 3º deste artigo, e os definidos em lei específica. (Grifei)

outubro de 2014<sup>43</sup>, o ministro relator, seguindo a jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal – isto é, entendendo que o controle concentrado só poderia ter por objeto norma em plena vigência –, acolheu a preliminar suscitada pelo Governador do Estado do Ceará, extinguindo a ação.

Contra a decisão citada, a Procuradoria-Geral da República interpôs o Agravo Regimental cujo acórdão ora é analisado. Nele, pediu que fôsse superada a jurisprudência majoritária, aplicando-se a jurisprudência excepcional. Dessa forma, dar-se-ia seguimento ao julgamento do mérito da ADI 5.120, assim como ocorreu em relação à ADI 4.356, analisada anteriormente, no item 3.1.1 deste trabalho.

A ação teria sido ajuizada no tempo adequado, no dia 8 de maio de 2014, já que a lei impugnada vigoraria durante todo exercício financeiro de 2014 – ou seja, até 31 de dezembro de 2014. Isso iria de encontro ao argumento do Governador da Paraíba, acolhido pelo Ministro Celso de Mello, de que a LDO questionada só vigoraria pelo prazo de um ano, terminando seu período de vigência em 25 de julho de 2014.

Em relação à inclusão em pauta antes da perda de eficácia da norma impugnada, argumentou que ela só não ocorreu pela escolha do relator em extinguir o processo. O processo, antes disso, já estaria maduro o suficiente para ser incluído na pauta, ao menos para julgamento do pedido de medida cautelar.

Logo, segundo o agravante, estariam satisfeitos os requisitos necessários para a aplicação da jurisprudência majoritária.

Também argumentou que essa violação à autonomia do Ministério Público Estadual é recorrente na legislação orçamentária do Estado do Ceará. Nesse sentido, já teriam sido ajuizadas outras três ações diretas de inconstitucionalidade pela mesma razão: a ADI 4.356 (contra a Lei nº

---

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.120, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 24 out. 2014. Disponível em: <[Consultar Processo Eletrônico \(stf.jus.br\)](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 16 out. 2023.

14.506/2009), a ADI 4.593<sup>44</sup> (contra a Lei nº 14.766/2010), a ADI 4.749<sup>45</sup> (contra a Lei nº 14.983/2011) e a ADI 4.922<sup>46</sup> (contra a Lei nº 15.203/2012). Das ações, somente a ADI 4.356 chegou ao julgamento terminativo de mérito. Todas as demais foram extintas por perda superveniente de objeto sem ter seu conteúdo apreciado.

Além disso, conforme o Procurador-Geral da República, mesmo que ADI 4.356 tenha resultado na declaração de inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, dessa espécie de violação à autonomia do Ministério Público, o Poder Executivo Paraibano teria continuado a praticá-la. Defendeu, a partir das peculiaridades citadas, o afastamento da jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal e o prosseguimento da ação.

Todavia, o Ministro Celso de Mello, ao submeter o agravo regimental ao Plenário, votou para negar-lhe provimento, mantendo sua decisão monocrática. Entendeu como irrecusável o fato de que, com o exaurimento da eficácia de lei temporária impugnada em ação de controle concentrado, ocorre a extinção anômala do processo objetivo. Trouxe para embasar esse argumento o precedente da ADI 4.663 MC-Ref<sup>47</sup> (que será analisada no item 3.1.4.1 desta monografia), em que o Tribunal optou por seguir a jurisprudência majoritária.

---

<sup>44</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.593, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 21 ago. 2013. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=164588294&ext=.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2023.

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.749, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 10 jun. 2014. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=234741689&ext=.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2023.

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.922, Decisão Monocrática. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 29 abr. 2014. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=219971014&ext=.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2023.

<sup>47</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.663, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 15 out. 2014. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>>. Acesso em: 17 out. 2023.

O Tribunal, por unanimidade (10 votos, ausente o Ministro Dias Toffoli) e nos termos do voto do ministro relator, negou provimento ao agravo, mantendo a decisão monocrática.

Neste acórdão, sequer foi citada a ADI 4.048 MC. No entanto, nenhum ministro se manifestou contrariamente à fiscalização abstrata de constitucionalidade das leis orçamentárias. Dessarte, parece que o Supremo Tribunal Federal pode já ter assumido a função de realizá-la. Além disso, pôde-se perceber que a jurisprudência majoritária ainda é aplicada muito fortemente, mesmo com o surgimento da jurisprudência excepcional e sua transposição para o âmbito das leis orçamentárias. Para isso, basta ver que se nega provimento ao agravo por unanimidade. Ou seja, até os ministros que mais defendem a flexibilização da jurisprudência majoritária, como o Min. Gilmar Mendes<sup>48</sup>, adotaram-na nesse caso.

### **3.1.2.2. ADI 5.381 MC-Ref/PR**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.381, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, foi ajuizada, com pedido de medida cautelar, pela Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep). Questiona-se o §2º do artigo 7º da Lei nº 18.532/2015<sup>49</sup>, do Estado do Paraná, que é a Lei de Diretrizes Orçamentárias desse Estado para o exercício financeiro de 2016. A requerente alega que o dispositivo seria formal e materialmente inconstitucional.

Primeiramente, em relação à alegação de inconstitucionalidade formal, sustentou que a prerrogativa de elaborar a própria proposta orçamentária – conferida às Defensoria Públicas pelo §2º do artigo 134 da

---

<sup>48</sup> Vide, por exemplo: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.356, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 09 fev. 2011, pp. 32 e 33. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622816>>. Acesso em: 23 out. 2023.

<sup>49</sup> Art. 7º, § 2º. A Defensoria Pública do Paraná, compreendendo seus Órgãos, Fundos e Entidades, terá como limite para elaboração de sua proposta orçamentária de 2016 e fixação de despesas com Recursos Ordinários do Tesouro Estadual o montante de até R\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de reais).

Constituição Federal<sup>50</sup> – inclui a participação na discussão do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Por consequência, este órgão teria a prerrogativa de discutir, conjuntamente com os Poderes e demais órgãos autônomos, os limites que vinculam a sua proposta orçamentária. No processo de elaboração da LDO impugnada, essa prerrogativa não foi respeitada, levando à inconstitucionalidade.

Já a inconstitucionalidade material se daria por meio do corte abrupto na proposta, em relação ao exercício financeiro anterior. No exercício financeiro de 2015, a Defensoria Pública do Estado contava com um orçamento de R\$140.000.000,00, que, no exercício financeiro de 2016, passou a ser de apenas R\$45.000.000,00 – um corte de R\$95.000.000,00. Essa redução, segundo alega a ANADEP, seria violadora do §1º do artigo 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>51</sup>, que compeliaria os entes federativos a majorar os recursos destinados às Defensorias Públicas. Além disso, estaria sendo lesionado o princípio da vedação ao retrocesso social, na medida em que tal contingenciamento de recursos levaria à impossibilidade de ampliação dos serviços da Defensoria Pública e à redução da qualidade da prestação destes.

São esses os fundamentos jurídicos em que a ANADEP se embasa na ação. Tendo-os apresentado, é possível passar à análise dos argumentos dos ministros.

Em decisão monocrática, proferida em 26 de novembro de 2015<sup>52</sup>, o Ministro Roberto Barroso se debruçou sobre o pedido de medida cautelar.

---

<sup>50</sup> Art. 134, § 2º. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

<sup>51</sup> Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. § 1º. No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo.

<sup>52</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.381, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 26 nov. 2011. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308270222&ext=.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2023.

Para tanto, analisou se estariam presentes os requisitos da fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*)<sup>53</sup> e do perigo na demora (*periculum in mora*)<sup>54</sup>.

Acerca do primeiro requisito, o Ministro relator afirma – ainda em decisão monocrática – que a obrigatoriedade da participação da Defensoria Pública na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias surge da interpretação sistêmica do Texto Constitucional, embora não esteja expressamente prevista nele. Conforme o ministro, não se concretizaria a autonomia financeira do órgão, consagrada pela prerrogativa de elaborar sua própria proposta orçamentária, sem sua participação na discussão dos limites que vinculam seu orçamento. Nesse sentido, considerou que o constituinte originário – querendo conferir às Defensorias Públicas a mesma autonomia dos Poderes e do Ministério Público – incorreu em um erro material ao redigir o §2º do artigo 134, pois, ao invés de fazer remissão ao §1º do artigo 99, como seria o correto, retoma o §2º deste artigo<sup>55</sup>.

Por interpretar a Constituição Federal dessa forma, o relator reconheceu, no caso, a presença da fumaça do bom direito. Para isso, recorreu aos precedentes da ADI 810 MC, de relatoria do Min. Francisco Rezek, e da ADI 848 MC, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, em que foram concedidas medidas cautelares para suspender a eficácia de leis de diretrizes orçamentárias elaboradas sem a participação do Judiciário, reconhecendo afronta ao art. 99, §1º, da Constituição Federal.

Em sua decisão monocrática, o Ministro Roberto Barroso entendeu verificado o requisito do perigo na demora, ante à aproximação do exercício

---

<sup>53</sup> Segundo Cássio Scarpinella Bueno, a fumaça do bom direito consiste na verossimilhança das alegações apresentadas, a qual leva a crer que o direito que se diz violado realmente existe. Vide: BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso sistematizado de Processo Civil**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, v.1, p. 787.

<sup>54</sup> De acordo com Cássio Scarpinella Bueno, o perigo na demora, por sua vez, consiste no reconhecimento da possibilidade de que ocorram danos graves e irreversíveis, ao longo do processo, ao direito que se busca tutelar. Vide: BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso sistematizado de Processo Civil**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, v.1, p. 788.

<sup>55</sup> Art. 99, § 2º. O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I - No âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II - No âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.

financeiro de 2016, para o qual já havia sido enviado projeto de lei orçamentária anual, que se subordina ao conteúdo da LDO impugnada.

Dessa forma, concedeu, monocraticamente e *ad referendum* do Plenário, a medida cautelar para (i) suspender a eficácia do art. 7, §2º, da Lei nº 18.532/2015, do Estado do Paraná; (ii) suspender a tramitação do PLOA para o exercício financeiro de 2016 e (iii) que a Defensoria Pública Estadual envie, no prazo de 10 dias, diretamente à Assembleia Legislativa, uma nova proposta orçamentária, desconsiderando os limites estipulados à sua revelia. O acórdão ora analisado se trata, justamente, do referendo da decisão monocrática do Ministro Roberto Barroso.

Primeiramente, tratando do conhecimento da ação, o relator considerou que não houve perda de objeto. Ainda que as suas determinações tenham sido atendidas, a lei de diretrizes orçamentárias que é objeto da ação ainda vigorava. Por isso, votou pelo referendo da medida cautelar que concedeu.

Após, passou a se debruçar sobre a medida cautelar em si. Nesse sentido, chama a atenção para o fato de que, caso o STF não a referendasse, o artigo 7º, §2º, da Lei nº 18.532/2015 voltaria a ser eficaz. Com isso, em termos práticos, o Poder Executivo poderia ajustar o repasse dos duodécimos<sup>56</sup> da Defensoria Pública Estadual, para que resultassem, quando somados, no valor R\$45.000.000,00.

O Ministro Marco Aurélio, discordando do relator, votou pela não-ratificação da medida cautelar. Fundamentou seu voto em dois argumentos. Primeiramente, a Defensoria Pública, malgrado o corte drástico em seu orçamento, não teria deixado de funcionar e de atender às pessoas hipossuficientes. Em segundo lugar, sustentou que somente os Poderes da República e – por exceção aberta pelo constituinte – o Ministério Público seriam dotados de autonomia administrativa, funcional e financeira.

---

<sup>56</sup> Os duodécimos são os recursos entregues, pelo Poder Executivo, aos Poderes Judiciário e Legislativo, assim como aos órgãos autônomos, como Ministério Público e Defensoria Pública. Correspondem a 1/12 da respectiva dotação orçamentária e são repassados no dia 20 de cada mês, segundo o artigo 168, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Todos os demais ministros votaram pelo referendo da cautelar, nos termos do voto do relator. Assim, por maioria (9 votos, pois ausente o Ministro Celso de Mello) o Plenário referendou a liminar.

Primeiramente, não há debates sobre o paradigma da ADI 4.048-MC, que sequer é citado. Dessa forma, mais uma vez, os ministros parecem tratar com naturalidade a revisão jurisprudencial desse precedente. Ademais, diferente dos acórdãos vistos até então, a ação é julgada enquanto ainda vigorava a Lei nº 18.532/2015, que é seu objeto. Dessa forma, não é possível analisar, no caso, o impacto da temporariedade das leis orçamentárias sobre a ação.

### **3.1.2.3. ADI 6.594/CE<sup>57</sup>**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.594 foi ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) contra a expressão “no Ministério Público Estadual”, presente no § 5º do artigo 69 da Lei nº 17.278/2020<sup>58</sup>, do Estado do Ceará, que é a Lei de Diretrizes Orçamentárias desse Estado para o exercício financeiro de 2021.

A requerente argumentou que a lei impugnada impôs limites à proposta orçamentária do Ministério Público Estadual sem a devida participação do órgão em sua elaboração. Por isso, haveria lesão ao artigo 127, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal. Também argumentou que o artigo 99, § 1º, da CF/1988 deve ser aplicado, por extensão, ao Ministério Público. Assim, como o dispositivo prevê a participação na elaboração da LDO, que não foi possibilitada no caso, também estaria violado.

---

<sup>57</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.594, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 19 set. 2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757704009>>. Acesso em: 29 out. 2023.

<sup>58</sup> Art. 69. Para efeito da elaboração e execução da despesa de pessoal, os Poderes e órgãos consignarão dotações específicas, distinguindo pagamento da folha normal e pagamento da folha complementar.

§ 5º. As despesas da folha complementar do exercício 2021 não poderão exceder a 1% (um por cento) da despesa anual da folha normal de pagamento de pessoal projetada para o exercício 2021, em cada um dos Poderes, Executivo, Legislativo, compreendendo o Tribunal de Contas do Estado, e Judiciário, no Ministério Público Estadual e na Defensoria Pública, ressalvados o caso previsto no inciso I do § 3.º deste artigo, e os definidos em lei específica.



Ressaltou que o Poder Executivo Cearense tem, reiteradas vezes, elaborado o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias sem a participação do Ministério Público do Estado. Ainda mais: diz que já houve a impugnação, em diversas ações ajuizadas no STF, de dispositivos dessas leis que reproduziam, de forma quase idêntica, o texto do § 5º do artigo 69. Nesse sentido, traz como exemplo as ADIs 4.335, 4.593, 4.749, 4.922 e 5.120 (ver item 3.1.2.1), todas já citadas aqui, e a ADI 4.356 (ver item 3.1.1). A última ação, embora não tivesse uma LDO como objeto, declarou inconstitucional uma lei que seguia seus moldes, tendo texto idêntico ao ora impugnado.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará argumentou que a ação direta de inconstitucionalidade seria via inadequada para questionamento da constitucionalidade da Lei nº 17.278/2020. Defendeu que se trata de lei de efeitos concretos, que não seria passível de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

Apresentados os argumentos das partes envolvidas, pode-se passar à análise do voto do ministro relator.

O Ministro Edson Fachin iniciou seu voto reconhecendo a possibilidade de sujeição das normas orçamentárias à fiscalização concentrada de constitucionalidade. Fez isso recorrendo ao precedente da ADI 4.048 MC, em que houve a revisão jurisprudencial que superou a tese formalista, à qual ainda se apegava a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Assim, também reconhecendo a legitimidade ativa do CONAMP, conheceu a ação direta e passou a analisar o seu mérito.

Sob a óptica do mérito, o relator primeiro interpretou os dispositivos constitucionais trazidos, como parâmetro de controle, pela requerente, sem aplicá-los ao caso em análise. Reconheceu que o Ministério Público possui autonomia financeira, consistente na elaboração de proposta orçamentária própria e na livre gestão de seus recursos. Assim, embora não haja referência expressa à autonomia financeira do Ministério Público no artigo 127, ela deve lhe ser conferida por interpretação sistemática da Constituição Federal.

Acontece que, ainda de acordo com o relator, a prerrogativa de participar da discussão dos limites de sua proposta orçamentária, que ocorre na elaboração da LDO, seria inerente à autonomia financeira dos órgãos autônomos. Sem essa prerrogativa, restaria esvaziada a autonomia financeira, conforme também se argumentou na ADI 5.287, de relatoria do Min. Luiz Fux (ver item 3.2.3.2). Dessarte, considerou inconstitucional a elaboração de lei de diretrizes orçamentárias sem a participação dos órgãos autônomos, como o Ministério Público.

Passando a aplicar o Direito ao contexto específico da Lei nº 17.278/2020, o ministro reproduziu, ao votar, a interpretação do requerente acerca do dispositivo impugnado. Explicou-se que a folha de pagamento complementar é formada pelas despesas com pessoal que surgem ao longo da execução orçamentária. Segundo o requerente, tais despesas, que costumam ser referentes a débitos de exercícios financeiros anteriores, não são previstas pela LOA. Logo, o dispositivo impugnado visaria a evitar que os Poderes e órgãos autônomos utilizassem os recursos da folha de pagamento normal – que estão presentes na Lei Orçamentária Anual – para pagamento de débitos não previstos, porque isso tende a gerar a necessidade de abertura de créditos suplementares e a consequente desorganização do orçamento.

O Ministro Fachin reconheceu que existem dois sentidos a serem extraídos dos efeitos dessa lei. Em relação ao primeiro deles – que limita a elaboração e a execução orçamentárias –, o Governador teria razão: a LDO é o meio idôneo para que sejam feitas restrições à autonomia financeira sobre a execução orçamentária. No caso, limitou-se o reforço orçamentário. Contudo, há um segundo sentido, de limitação à participação do Ministério Público na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, que enseja violação aos artigos 127, §§ 2º e 3º, e 99, § 1º, da Constituição da República.

Por considerar inconstitucional o segundo sentido, o Ministro Fachin julgou procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no Ministério Público Estadual”, constante do § 5º do artigo 69

da Lei nº 17.278/2020, do Estado do Ceará. Sem mais discussões, o Tribunal, por unanimidade (10 votos<sup>59</sup>), conhecendo a ação e julgando-a procedente, declarou a inconstitucionalidade da expressão, nos termos do voto do relator.

Como o julgamento ocorreu ainda no período em que a lei vigorava, não há grandes considerações a fazer sobre o aspecto temporal. Sobre a possibilidade de submissão de leis orçamentárias ao controle concentrado, o Ministro Edson Fachin citou o precedente da ADI 4.048 MC, de forma que parece considerar superada a tese formalista.

#### **3.1.2.4. ADI 7.073/CE<sup>60</sup>**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.073, de relatoria do Ministro André Mendonça, foi ajuizada, com pedido de medida cautelar, pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Insurgia-se contra a expressão “no Ministério Público Estadual”, constante do § 5º do artigo 74 da Lei nº 17.573/2021<sup>61</sup>, do Estado do Ceará, que constitui a lei de diretrizes orçamentárias desse Estado para o exercício financeiro de 2022.

Segundo a requerente, a lei questionada teria sido elaborada sem a participação do Ministério Público Estadual, mesmo que lhe impusesse limitações orçamentárias. Esse fato feriria a autonomia financeira do Ministério Público, consagrada nos §§ 2º e 3º do artigo 127 da Constituição

---

<sup>59</sup> A unanimidade por 10 votos, sem que haja nenhum ministro ausente, explica-se pelo fato de o julgamento ocorrer no período entre a aposentadoria do Ministro Marco Aurélio e a nomeação do Ministro André Mendonça. Portanto, nesse momento, a Corte só contava com 10 ministros.

<sup>60</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.073, Tribunal Pleno. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF, 26 set. 2022. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760972740>>. Acesso em: 30 out. 2023.

<sup>61</sup> Art. 74. Para efeito da elaboração e execução da despesa de pessoal, os Poderes e órgãos consignarão dotações específicas, distinguindo pagamento da folha normal e pagamento da folha complementar.

§ 5º. As despesas da folha complementar do exercício de 2022 não poderão exceder a 1% (um por cento) da despesa anual da folha normal de pagamento de pessoal projetada para o exercício de 2022, em cada um dos Poderes, Executivo, Legislativo, compreendendo o Tribunal de Contas do Estado, e Judiciário, no Ministério Público Estadual e na Defensoria Pública, ressalvados o caso previsto no inciso I do § 3.º deste artigo e os definidos em lei específica.

Federal. Além disso, também seria violador da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois, já em duas ações, a ADI 4.356 e a ADI 6.594, considerou-se inconstitucional a limitação feita, nesses moldes, ao Ministério Público do Ceará.

Em sede cautelar, o CONAMP requereu a suspensão da eficácia da expressão “no Ministério Público Estadual”, presente no § 5º do artigo 74 da Lei nº 17.573/2021. No mérito, pediu que fosse declarada a inconstitucionalidade da expressão mencionada.

Mais uma vez, a Assembleia Legislativa Estadual apegou-se à tese formalista ao prestar informações, manifestando-se pela impossibilidade de questionamento de norma orçamentária pela via do controle concentrado de constitucionalidade. Além disso, defendeu a distinção dos regimes constitucionais do Judiciário e do Ministério Público. O Poder Judiciário possuiria a prerrogativa de participar, em conjunto com os demais Poderes, da elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, por previsão expressa do artigo 99, § 1º. De outro lado, o Ministério Público não a teria, porque o Texto Constitucional não lhe conferiu.

A Governadora do Estado do Ceará, de seu lado, defendeu que a ação direta de inconstitucionalidade em análise cuidaria de situação distinta da tratada na ADI 4.356. Na ação mencionada, teria sido promovida limitação à execução do orçamento do Ministério Público Estadual e do Judiciário por lei posterior e não orçamentária. Isso não se verificaria nesta ADI, em que tal limitação foi feita na lei de diretrizes orçamentárias, meio idôneo para tanto. Ademais, informou que há embargos de declaração referentes à ADI 6.594, os quais ainda esperam por julgamento.

Apresentados os argumentos das partes, pode-se passar à análise do voto do Ministro André Mendonça, que é o relator da ação.

Em primeiro lugar, o ministro ressalta que, devido à relevância da ação e à celeridade necessária ao seu julgamento, adotou o rito do artigo

12 da Lei nº 9.868/1999<sup>62</sup>. Assim, após as prestações de informações e manifestações cabíveis, submeteu o processo ao Plenário, para julgamento definitivo.

O voto do relator iniciou-se com a análise do cabimento da ação direta de inconstitucionalidade. Primeiro, reconheceu a legitimidade ativa *ad causam* da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Logo após, o ministro contrapôs-se aos argumentos da Assembleia Legislativa do Ceará, para afirmar o cabimento de processo objetivo cujo objeto é lei orçamentária. Nesse sentido, trouxe o precedente paradigmático da ADI 4.048 MC, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, complementando-o com a ADI 7.078 MC<sup>63</sup> (ver item 3.1.4.3), recente precedente em que figurou como relator. Embasado nisso, votou pelo conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade.

Em relação ao mérito, o Ministro André Mendonça mencionou a ADI 6.594 – cujos embargos declaratórios já haviam sido rejeitados por unanimidade pela Corte –, para defender a semelhança entre os regimes constitucionais da autonomia financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público. Dessa maneira, o § 1º do artigo 99 da Constituição Federal deveria ser aplicado, por extensão, a esse órgão autônomo. Conseqüentemente, ele deve participar, durante a elaboração da LDO, das discussões sobre os limites do seu orçamento.

Portanto, segundo o relator, por existir dispositivo limitador da autonomia financeira do Ministério Público na lei de diretrizes orçamentárias impugnada, o órgão deveria ter participado de sua elaboração. Como isso não ocorreu, é possível verificar um vício de inconstitucionalidade insuperável. Por isso, julgou procedente a ação direta de

---

<sup>62</sup> Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

<sup>63</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.058, Tribunal Pleno. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF, 03 mar. 2022. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760972740>>. Acesso em: 20 nov. 2023

inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no Ministério Público Estadual”, constante do § 5º do artigo 74 da Lei nº 17.573/2021. Além disso, diante da insistência do Poder Executivo do Estado do Ceará em manter, ano após ano, essa inconstitucionalidade no texto de suas leis de diretrizes orçamentárias, o Ministro André Mendonça propôs a fixação da seguinte tese:

“É inconstitucional a limitação de despesas da folha complementar do Ministério Público Estadual do Estado do Ceará em percentual da despesa anual da folha normal de pagamento, sem a devida participação efetiva do órgão financeiramente autônomo no ato de estipulação em conjunto dessa limitação na Lei de Diretrizes Orçamentárias.”<sup>64</sup>

Sem discussões e por unanimidade (11 votos), o Tribunal acompanhou o relator, para declarar a inconstitucionalidade da expressão impugnada, bem como fixar a tese por ele proposta.

Mais uma vez, a lei foi julgada antes do fim de sua vigência. Em consequência, não há considerações a serem traçadas sobre as consequências do caráter temporário das leis orçamentárias. No entanto, o acórdão indicou a consolidação do cabimento de processo objetivo em que é analisada lei orçamentária. Isso pôde ser percebido já que o Ministro André Mendonça reforçou esse entendimento, constante da ADI 4.048 MC, com um novo precedente: a ADI 7.058 MC-Ref.

### **3.1.3. Redução unilateral de proposta orçamentária pelo Poder Executivo**

Em um outro grupo, podem ser alocadas as ações que têm, como ponto de intersecção, a redução unilateral do valor da proposta orçamentária de órgão autônomo – como o Ministério Público ou a Defensoria Pública –, realizada pelo Poder Executivo no momento da consolidação do projeto de lei orçamentária anual. Argumenta-se que essa

---

<sup>64</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.073, Tribunal Pleno. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF, 26 set. 2022, p. 20. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760972740>>. Acesso em: 30 out. 2023.

redução, quando feita sobre propostas que respeitam os limites postos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, fere a autonomia financeira conferida pela Constituição Federal ao órgão em questão.

Compõem este grupo os seguintes acórdãos: ADPF 307 MC-Ref/DF e a ADI 5.287/PB, os quais serão analisados a seguir.

### **3.1.3.1. ADPF 307 MC-Ref/DF<sup>65</sup>**

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 307, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, foi ajuizada, com pedido de medida cautelar, pela Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep) contra ato praticado pelo Governador da Paraíba e pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, durante o processo de consolidação do projeto de lei orçamentária anual para o exercício financeiro de 2014 (Projeto de Lei nº 1.678/2013).

O ato questionado consistiu na redução unilateral, promovida pelo Governador da Paraíba e pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, dos valores da proposta orçamentária da Defensoria Pública Estadual, no momento de consolidar o PLOA de 2014. Isso porque, muito embora a Defensoria Pública tenha remetido proposta no valor de R\$71.641.794,00 – que corresponde ao limite previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013 –, o valor consolidado no PLOA foi de apenas 55.103.294,00. Assim, essas autoridades do Poder Executivo teriam perpetrado uma redução equivalente a R\$16.538.500,00.

Além disso, tal consolidação teria sido feita de modo a denotar subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo Estadual. Isso poderia ser percebido pela alocação do orçamento daquela no anexo das Secretarias de Estado. Estando entre as secretarias, que são órgãos subordinados ao Executivo, pareceria ser uma delas, estabelecendo-se uma relação de subordinação.

---

<sup>65</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 307, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 19 dez. 2013. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5519916>>. Acesso em: 09 out. 2023.

Diante desse cenário, a ANADEP argumentou que seria violada a norma contida no § 2º do artigo 134 da Constituição Federal, que assegura às Defensorias Públicas Estaduais autonomia administrativa, funcional e financeira, por meio de a iniciativa de proposta orçamentária própria. Pediu-se, assim, que o Tribunal declarasse a inconstitucionalidade do ato do Governador do Estado, reconhecendo sua nulidade.

Além disso, dada a aproximação do exercício financeiro para o qual o projeto de lei orçamentária anual foi elaborado, assim como o avanço da tramitação do projeto na Assembleia Legislativa da Paraíba, foi requerida concessão de medida cautelar.

Após a análise das declarações da ANADEP, é possível passar a analisar não só os argumentos dos ministros no acórdão, como também as conclusões às quais chegaram a partir dessa argumentação.

Inicialmente, em decisão monocrática proferida em 18 de dezembro de 2013<sup>66</sup>, com relação à possibilidade ou não de conhecimento da ação, o Ministro Dias Toffoli analisou se foram atendidos os requisitos básicos de cabimento da ADPF: a subsidiariedade – inexistência de outro meio apto a sanar, de forma eficaz, a lesividade questionada – e a demonstração efetiva da violação ao preceito. Nessa análise, reconheceu-os e, logo, conheceu a arguição.

Após, o Ministro Dias Toffoli passou, ainda na decisão monocrática mencionada, à análise do pedido de medida cautelar pleiteado, verificando se estavam presentes os pressupostos da fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e do perigo na demora (*periculum in mora*).

Primeiro, reconheceu a presença do *fumus boni iuris*, pela comprovação de que: (i) a proposta orçamentária enviada pela Defensoria Pública da Paraíba estava de acordo com o limite estabelecido pela respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias – conforme preconiza a parte

---

<sup>66</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 307, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 18 dez. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=191569725&ext=.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2023.



final do já citado § 2º do artigo 134 –; (ii) houve redução da proposta no valor de R\$16.538.500,00 pelo Governador da Paraíba, à revelia da DPE; e (iii) houve a alocação do orçamento desse órgão autônomo entre o orçamento das secretarias de estado.

Em segundo lugar, relator reconheceu o pressuposto do perigo na demora, na medida em que era iminente a aprovação do Projeto de Lei 1.678/2013, com os valores que resultaram da redução ensejadora da ação. Logo, caso fosse aprovado o projeto, devido a eventual demora no julgamento do mérito, a ação seria extinta.

Assim, considerando satisfeitos ambos os pressupostos, o Ministro Dias Toffoli concedeu a medida cautelar *ad referendum* do Plenário, ordenando que o Governador do Estado da Paraíba complementasse o PLOA de 2014, fazendo constar os exatos valores encaminhados pela Defensoria Pública. Além disso, determinou que a Assembleia Legislativa Estadual suspendesse a tramitação do projeto até que tais alterações fossem realizadas. O presente acórdão corresponde, justamente, ao referendo dessa medida cautelar.

Após apresentar, em seu voto no acórdão da ADPF 307 MC-Ref/DF, o que o motivou a acolher o pedido de medida cautelar, o ministro relator trouxe novas considerações, reagindo ao agravo regimental interposto contra sua decisão. Nesse agravo, o Governador da Paraíba argumentou que seria incabível a ADPF, já que se trataria do controle preventivo de um ato normativo ainda não concluído. Em resposta, o Ministro Dias Toffoli disse não se tratar de controle preventivo de constitucionalidade de ato normativo, qual seja a LOA de 2014. Ao contrário, a arguição representaria o controle repressivo de um ato concreto e já acabado do Poder Executivo: a redução unilateral do orçamento da DPE, no momento da consolidação da proposta orçamentária. Com isso, votou pelo referendo de sua decisão monocrática.

O Ministro Teori Zavascki, ao votar, fez a observação de que possuía dúvidas quanto ao cabimento de uma ADPF. Contudo, acompanhou o relator em seu voto, referendando a medida cautelar, por reconhecer que a anular,

seria prejudicial, na prática. Não só ele, mas todos os demais ministros acompanharam o relator. Assim, a medida cautelar foi referendada por unanimidade (com o voto de 9 ministros, pois ausentes os ministros Celso de Mello e Marco Aurélio).

Como no acórdão anterior, não se extraem resultados muito claros acerca das subperguntas propostas para a presente pesquisa. De início, em relação à revisão jurisprudencial promovida pela ADI 4.048 MC, não há citação expressa. No entanto, mais uma vez, os ministros não parecem ver óbice em conhecer a ação, ainda que se trate de ação de controle concentrado envolvendo o orçamento público. Além disso, a preocupação com a influência do tempo, que poderia levar à perda de objeto, não está relacionada com a temporariedade das leis orçamentárias. Na verdade, relaciona-se com a aprovação iminente do Projeto de Lei nº 1.678/2013, a qual não contribui para o escopo deste trabalho.

### **3.1.3.2. ADI 5.287/PB<sup>67</sup>**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.287, de relatoria do Ministro Luiz Fux, foi ajuizada pela Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep) contra a Lei nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, que é a lei orçamentária anual desse Estado para o exercício financeiro de 2015.

Em primeiro lugar, a requerente alegou que haveria inconstitucionalidade na redução unilateral da proposta orçamentária da Defensoria Pública Estadual, realizada pelo Governador do Estado da Paraíba durante a fase de consolidação do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2015. Embora a Defensoria Pública paraibana tenha enviado ao Poder Executivo proposta orçamentária no valor de R\$90.561.196,00, foi consolidado no PLOA que deu origem à lei impugnada o montante de R\$57.821.328,00 – o que representou uma redução de R\$32.739.868,00. Por isso, sustentando que a proposta original estaria de acordo com a lei de

---

<sup>67</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.287, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 18 maio 2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11638659>>. Acesso em: 25 out. 2023.

diretrizes orçamentárias, defendeu que a Lei 10.437/2015 violou o § 2º do artigo 134 da Constituição da República, que consagra a autonomia financeira das defensorias públicas.

Além disso, relatou que o Governador vetou a Emenda de Remanejamento nº 310 ao PLOA de 2015, que transferia recursos à Defensoria Pública, para cobrirem as despesas de pessoal e os encargos. Segundo a ANADEP, isso representaria uma ofensa à alínea "a" do inciso II do §3º do artigo 166 da CRFB<sup>68</sup>.

Assim, a requerente faz seus pedidos. Liminarmente, solicitou que a eficácia da Lei nº 10.437/2015 fosse suspensa e que, até o julgamento final de mérito da ação, o Governador da Paraíba fosse compelido a executar a proposta orçamentária enviada pela Defensoria Pública Estadual, em seus exatos termos. Além disso, pediu que, ao final, a ação seja julgada procedente, determinando que o Governador enviasse um novo projeto de lei orçamentária anual à Assembleia Legislativa, no qual deveria constar a proposta como enviada pelo órgão autônomo.

Ao se manifestar, o Governador do Estado da Paraíba defendeu ser impossível a intervenção do Poder Judiciário na elaboração das leis orçamentárias. Com essa intervenção, haveria violação ao princípio da separação dos Poderes. Por isso, suscitou preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Sua manifestação denota um claro apego - ou, quiçá, um uso enviesado - à tese formalista, que dominou no Tribunal até o julgamento da ADI 4048 MC.

Terminada a apresentação dos fundamentos trazidos pelas partes, é possível analisar os principais argumentos empregados pelos ministros no presente acórdão.

Na primeira parte de seu voto, proferido em 08 de outubro de 2015, o Ministro Luiz Fux, abordou o tópico da legitimidade ativa da ANADEP para

---

<sup>68</sup> Art. 166, § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos.

a ação. Em resumo, o ministro a reconheceu, pois haveria pertinência temática. Isso porque as finalidades institucionais da associação guardariam relação com a matéria da norma impugnada, repercutindo diretamente sobre os seus associados.

Na segunda parte de seu voto, o relator passou a se debruçar sobre o cabimento da ação. Nesse sentido, apresentou evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação à possibilidade de realização do controle judicial abstrato de normas orçamentárias.

Partiu da tese formalista, segundo a qual as leis orçamentárias possuiriam efeitos meramente concretos, sendo leis apenas em sentido formal, o que impediria que fossem submetidas ao controle concentrado. Como exemplo desse entendimento, citou a ADI 1.640<sup>69</sup>, de relatoria do Ministro Sydney Sanches.

Após, citou a ADI 2.925 – na qual foi relatora a Ministra Ellen Gracie e foi redator o Ministro Marco Aurélio –, em que a Corte passou a admitir o controle concentrado de constitucionalidade de leis orçamentárias, caso revelassem contornos de abstração e autonomia, em detrimento da eficácia concreta.

Finalizou assentando o entendimento da Corte no momento do julgamento: a possibilidade de sujeição de leis orçamentárias ao processo objetivo. Segundo esse entendimento, as leis orçamentárias poderiam passar pela fiscalização de constitucionalidade em sede concentrada, independentemente de possuírem contornos normativos. Com isso, os resquícios da tese formalista teriam sido abandonados. Nessa linha, citou os precedentes paradigmáticos da ADI 4.048 MC e da ADI 4.049 MC, de relatoria do Ministro Ayres Britto. Também citou doutrinadores, como o Min. Gilmar Mendes e Heleno Taveira Torres. Porquanto, afastou as alegações do

---

<sup>69</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.640, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, D, 12 fev. 1998. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=968>>. Acesso em: 24 out 2023.

Governador da Paraíba e a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, considerando cabível a ação.

Já na terceira parte, tratou do conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade. Argumentou que, mesmo que a ANADEP tenha impugnado toda a Lei nº 10.437/2015, só apresentou fundamentos jurídicos relativos à redução unilateral da proposta orçamentária da Defensoria Pública pela Chefe do Executivo Estadual. Ainda nesse sentido, ressaltou que, nas ações de controle concentrado, o Supremo Tribunal Federal não se restringe aos fundamentos jurídicos apresentados na inicial, o que não exige a requerente de apresentá-los. Portanto, por considerar inadmissível a impugnação genérica, conheceu a ação apenas em parte, restringindo-se à redução perpetrada.

Por fim, na quarta e última parte de seu voto, realizou a análise do mérito da ação. Em primeiro lugar, tratou de ressaltar o importante papel desempenhado pelas defensorias públicas estaduais na concretização do acesso à Justiça e do dever do Estado de prestar assistência jurídica gratuita, previstos, respectivamente, nos incisos XXXV<sup>70</sup> e LXXIV<sup>71</sup> do artigo 5º da Constituição Federal. Para conferir mais destaque a esse papel, trouxe o precedente da ADI 2.903, de relatoria do Min. Celso de Mello, em que a defensoria pública é caracterizada como “instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas”.

Referindo-se ao artigo 134, §2º, da CRFB/1988 – acrescentado Emenda Constitucional nº 45/2004 –, disse que é assegurada às Defensorias Públicas Estaduais a prerrogativa de enviar proposta orçamentária ao Poder Executivo, para que seja consolidada no projeto de lei orçamentária anual. Essa prerrogativa só seria limitada por dois requisitos: a obediência aos limites da lei de diretrizes orçamentárias e o

---

<sup>70</sup> Art. 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

<sup>71</sup> Art. 5º, LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

encaminhamento em conformidade o artigo 99, §2º, da Constituição da República.

Logo, não se nega que, segundo o *caput* do artigo 165 da Constituição Federal, o Chefe do Poder Executivo detém a competência privativa para deflagrar o processo legislativo das leis orçamentárias. Contudo, isso não corresponderia à permissão para que realizasse qualquer juízo de valor sobre as propostas orçamentárias dos órgãos autônomos – como a Defensoria Pública e Ministério Público –, que lhes são enviadas apenas para a consolidação no projeto de lei orçamentária anual.

Ao proceder da forma mencionada, o Poder Executivo estaria arrogando para si, de forma indevida, uma prerrogativa do Poder Legislativo: a de apreciar e alterar, mediante emendas, os valores constantes das leis orçamentárias. Dessa forma, a redução unilateral da proposta orçamentária não só representaria violação à autonomia da Defensoria Pública, como também constituiria afronta ao princípio da separação dos Poderes. Portanto, cabe ao Governador tão-somente consolidar a proposta orçamentária nos exatos termos em que a recebeu, sem realizar quaisquer alterações em seu valor.

Diante disso, o Ministro Luiz Fux considerou que a Lei nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, seria inconstitucional na parte em que fixa a dotação orçamentária da Defensoria Pública Estadual, pela redução unilateral realizada pelo Poder Executivo. Contudo, considerou que o efeito concreto típico de uma declaração de inconstitucionalidade – qual seja, a pronúncia de nulidade da parte inconstitucional da lei, mesmo que com eventual modulação de efeitos<sup>72</sup> –, poderia ser ainda mais prejudicial que a manutenção de sua eficácia. No caso em análise, segundo ele, a pronúncia de nulidade com efeitos retroativos (*ex tunc*) poderia representar tornar ilegítimas as verbas destinadas, por meses, à Defensoria Pública; a declaração de nulidade com efeitos não-retroativos (*ex nunc*), por sua vez, representaria a total ausência de dotação orçamentária para a Defensoria

---

<sup>72</sup> Acerca da modulação de efeitos no processo objetivo, vide: SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: EDUSP, 2021, pp. 595-597.

Pública do Estado da Paraíba. Dessa forma, julgou procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da Lei 10.437/2015, na parte mencionada, mas sem a pronúncia de nulidade. Propôs, ainda, a fixação da seguinte tese:

“É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária.”<sup>73</sup>

Após o voto do relator, no dia 8 de outubro de 2015, o Ministro Edson Fachin pediu vista dos autos. Com esse pedido de vista, o julgamento da ação só foi retomado no dia 18 de maio de 2016, cerca de 7 meses após o início do julgamento da ação. Como é a praxe do STF, retomou-se o julgamento com o voto-vista do Ministro Fachin. Nele, devido à cessação superveniente da vigência da LOA de 2015 com o início do exercício financeiro de 2016, o ministro levantou a prejudicialidade da ação. Portanto, em seu voto, decidiu seguir a jurisprudência majoritária da Corte, inaugurando uma divergência quanto à preliminar.

O Ministro Marco Aurélio, aderindo à divergência instaurada pelo Min. Fachin, também votou pela prejudicialidade da ação. E foi além: disse considerar que, com essa flexibilização da jurisprudência majoritária, estaria sendo admitido que o Supremo Tribunal Federal errou ao declarar a prejudicialidade de diversas ações por perda de vigência de seu objeto. Além dele, acompanharam a divergência a Ministra Cármen Lúcia e o Ministro Ricardo Lewandowski, totalizando 4 votos pela prejudicialidade da ação.

---

<sup>73</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.287, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 18 maio 2016, p. 57. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11638659>>. Acesso em: 25 out. 2023.

O Ministro Roberto Barroso, de seu lado, votou seguindo o relator e invocando a jurisprudência excepcional, haja vista estarem presentes os requisitos necessários: a ação foi impugnada em tempo adequado e, antes da cessação da eficácia de seu objeto, foi incluída em pauta e teve seu julgamento iniciado. O ministro também pontua que se trata de uma oportunidade de deixar assentada a inconstitucionalidade do tipo de redução que se apresenta no caso. Dessa forma, menos ações de controle concentrado envolvendo leis orçamentárias seriam ajuizadas, evitando a “corrida contra o tempo” em que o STF se coloca para julgá-las. Da mesma forma que o Ministro Barroso, seguem o relator a Ministra Rosa Weber, o Ministro Teori Zavascki, o Ministro Gilmar Mendes e o Ministro Dias Toffoli, totalizando 6 votos pela rejeição da preliminar de prejudicialidade.

Rejeitada, por maioria, a preliminar de prejudicialidade, o Plenário passa a se debruçar sobre o mérito da ação. Antes de tudo, os ministros debatem sobre a possibilidade de declarar a inconstitucionalidade da lei, mas sem pronúncia de nulidade, devido aos problemas concretos apontados pelo Ministro Fux.

Em relação a isso, formam-se dois entendimentos. Um, do Ministro Marco Aurélio, que sustenta não existir possibilidade de julgar procedente uma ação somente para a fixação de tese. Segundo ele, isso não seria permitido porque o STF não seria um “órgão simplesmente consultivo, em especial no processo objetivo”<sup>74</sup>. E outro, dos demais ministros, que defende a possibilidade de declarar a inconstitucionalidade da lei sem a anular, visando a evitar um efeito cascata – no qual se sucedem leis orçamentárias que são, por reduções como essa, inconstitucionais.

Após essa discussão, a Ministra Cármen Lúcia apresentou seu voto. Nele, passou por todos os argumentos presentes no voto do relator, reiterando-os. Dessarte, votou, em relação ao conhecimento e ao mérito, conforme o relator. Vale ressaltar aqui, pela relevância ao escopo desta

---

<sup>74</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.287, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 18 maio 2016, p. 94. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11638659>>. Acesso em: 25 out. 2023.



pesquisa, a postura da Min. Cármen diante da preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, suscitada pelo Governador da Paraíba. Logo de início, a ministra rejeitou a preliminar, pois considera que a discussão sobre a possibilidade de fiscalização das normas orçamentárias mediante processo objetivo é questão de mérito. Assim, assentou – citando a ADI 4.048 MC – que a jurisprudência do STF considera possível a fiscalização mencionada.

O Ministro Marco Aurélio divergiu do relator também em relação à procedência da ação, uma vez que considera que a Defensoria Pública não detém autonomia financeira, administrativa e funcional, que só seria detida pelos Poderes e pelo Ministério Público.

O resultado do julgamento foi o seguinte: o Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente a ação. Na parte conhecida, que trata do orçamento da Defensoria Pública Estadual, julgou procedente a ação por maioria (9 votos, ausente o Min. Celso de Mello), vencido o Ministro Marco Aurélio. Dessa forma, declarou-se a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade da parte da Lei nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, que fixou as dotações orçamentárias da DPE, fixando a tese proposta pelo relator.

Neste acórdão, podem ser encontrados diversos resultados pertinentes às subperguntas de pesquisa. Primeiramente, há discussão em que a tese formalista e o paradigma inaugurado pela ADI 4048 MC são contrapostos. Dela, extrai-se a percepção de que os ministros já consideram ultrapassada a tese formalista ultrapassada, sendo possível submeter as leis orçamentárias à fiscalização de constitucionalidade do processo objetivo. Ademais, neste julgado, discute-se fortemente a questão temporal. Em relação a tal característica, as jurisprudências do STF são colocadas frente a frente, mostrando que, embora tenha havido uma flexibilização da aplicação da jurisprudência majoritária, ela ainda está bastante arraigada no modo de decidir de alguns ministros, como o Ministro Marco Aurélio.

### **3.1.4. Questionamentos a modificações das leis orçamentárias pelo Poder Legislativo**

Finalmente, existe um terceiro grupo de ações, em que se questiona a constitucionalidade do exercício do poder de emenda orçamentária pelo Poder Legislativo. Trata-se de um grupo mais heterogêneo, devido à extensão desse poder, que é eminentemente político e cujo conteúdo só tem os §§3º e 4º do artigo 166 da Constituição Federal como limitação expressa.

Os acórdãos que compõem este grupo são a ADI 4.663 MC-Ref/RO, a ADI 5449 MC-Ref/RR, a ADI 5.468/DF e a ADI 7.078 MC-Ref/DF. Eles serão analisados, um a um, nas linhas que seguem.

#### **3.1.4.1. ADI 4.663 MC-Ref/RO**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.663, de relatoria do Ministro Luiz Fux, foi ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia, com pedido de medida cautelar. Questionou-se a constitucionalidade dos incisos XIII e XVII do artigo 3º, dos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do artigo 12, do *caput* do artigo 15, assim como do *caput* e do parágrafo único do artigo 22 da Lei Estadual nº 2.507/2011<sup>75</sup>, que é a lei de diretrizes orçamentárias do Estado para o exercício financeiro de 2012.

Segundo o Governador, as alterações feitas pela Assembleia Legislativa do Estado mediante emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias teriam ferido uma série de normas da Constituição Federal.

Em primeiro lugar, a alteração promovida na redação do inciso XIII do artigo 3º da lei impugnada – modificando a expressão “garantir que os Poderes sejam fortes e integrados com a sociedade” para “garantir um

---

<sup>75</sup> Os dispositivos impugnados são muito extensos, de forma que não convém transcrevê-los aqui, como feito com os demais acórdãos. Contudo, no relatório do acórdão, o Ministro Luiz Fux os transcreve, traçando, inclusive, uma comparação com a sua redação original, isto é, com a redação anterior às emendas parlamentares que ensejaram a suposta inconstitucionalidade. Portanto, vide: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.663, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 15 out. 2014, pp. 02 a 07. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>>. Acesso em: 03 nov. 2023.

Poder Legislativo forte e integrado com a sociedade” – promoveria a desarmonia entre Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Conseqüentemente, representaria uma violação ao artigo 2º da CRFB/1988, que consagra o princípio da separação dos Poderes.

Em segundo lugar, o inciso XVII do artigo 3º violaria o princípio da impessoalidade – previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal<sup>76</sup> – porque transformaria as emendas parlamentares, inclusive as individuais, que seriam “personalizadas”, em metas e prioridades. Assim, retirar-se-ia do Chefe do Poder Executivo a competência do planejamento administrativo.

Igualmente, o repasse proporcional dos recursos provenientes do *superávit* financeiro aos Poderes (artigo 12, §§ 1º ao 4º da LDO impugnada) retiraria do Poder Executivo a capacidade de planejamento e de gestão administrativa, pela qual há a alocação dos recursos nas áreas cujas demandas são maiores e mais urgentes.

Em terceiro lugar, conforme o Governador de Rondônia, a modificação do artigo 15 do diploma legal impugnado, autorizou as subvenções sociais a entidades sem fins lucrativos, mesmo fora das despesas “de custeio”. Dessa forma, seria violado o inciso I do artigo 63 da Constituição Brasileira<sup>77</sup>, que, em tese, proibiria que o Poder Legislativo promova aumento de despesas nos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Por fim, argumentou-se que teria havido violação ao princípio da programação orçamentária, porque as alterações feitas no *caput* e no parágrafo único do artigo 22 estariam em desacordo com o plano plurianual. O cerne das alterações mencionadas seria o aumento de R\$60.000.000,00 no montante previsto para as emendas parlamentares, que passou de R\$48.000.000,00 para R\$108.000.000,00. Dessa forma, restariam

---

<sup>76</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

<sup>77</sup> Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º.

novamente ofendidos o artigo 63, I, e o artigo 166, §§ 1º, 3º e 4º da CF/1988.

Diante do apresentado, o Chefe do Poder Executivo requereu que fosse concedida medida cautelar para evitar que a elaboração da lei orçamentária anual fosse orientada por uma LDO que, segundo defende, teria diversos dispositivos inconstitucionais.

O Ministro Luiz Fux, em decisão monocrática proferida em 15 de setembro de 2011<sup>78</sup>, deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar – cujo referendo é, justamente, o acórdão que ora se analisa –, sob os fundamentos que serão descritos a seguir.

Primeiramente, o relator considerou inexistente a alegada violação ao princípio da separação dos Poderes, que residiria na alteração promovida no inciso XIII do artigo 3º. A definiu como, tão-somente, um recurso retórico para exprimir que o Parlamento desempenha o papel de representante imediato do povo, não levando a qualquer consequência jurídica.

No entanto, em relação ao inciso XVII, existiria violação tanto ao princípio da separação dos Poderes (artigo 2º da CF) quanto à teleologia da norma do artigo 165, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.

Em relação à separação dos Poderes, a elevação de toda e qualquer emenda parlamentar ao rol das metas e prioridades seria um fator de distinção ilegítima entre as normas orçamentárias de acordo com seu Poder de origem, privilegiando o Poder Legislativo, em detrimento dos demais.

Fora isso, ao conferir às emendas parlamentares, em um momento anterior à sua apresentação e deliberação – que se daria na elaboração da Lei Orçamentária Anual –, o *status* de metas e prioridades, o Poder Legislativo Estadual estaria encaminhando o Estado de Rondônia para uma “renúncia ao planejamento”. Tal renúncia se daria porque, desse modo, qualquer decisão tomada pela Assembleia Legislativa do Estado no âmbito

---

<sup>78</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.663, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 15 set. 2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4149160>>. Acesso em: 04 nov. 2023.

das emendas parlamentares já estaria previamente contida no rol das metas e prioridades, que não pode ser tão permissivo. Assim, haveria subversão à programação e ao planejamento orçamentário, que compõem teleologia dos §§ 1º e 2º do artigo 165 da Constituição da República.

Por fim, ainda tratando do artigo 3º, XVII, da Lei nº 2.507/2011, o Ministro Fux ressalta que as normas orçamentárias devem se pautar, ao menos, na vinculação mínima. Nesse sentido, todo o Orçamento Público – sem qualquer distinção de suas partes – impõe um dever de realização, cujo não cumprimento deve ser, sempre, razoavelmente justificado.

Por outro lado, o artigo 12 da Lei nº 2.507/2011 não violaria qualquer norma constitucional, tampouco retiraria do Poder Executivo do Estado de Rondônia a capacidade de planejamento e gestão de seus recursos, como argumentou o requerente. Isso porque o *superávit* financeiro é apenas uma hipótese, com a qual o administrador público não deve contar, porque não há certeza sobre sua concretização. Assim, uma eventual repartição proporcional dos recursos provenientes desse *superávit* não poderia ser prejudicial à gestão e ao planejamento administrativo, da mesma forma que um eventual contingenciamento de recursos não o seria, em caso de *déficit* financeiro.

O relator também considerou que não existiria inconstitucionalidade em relação ao artigo 15 da lei impugnada. Consoante o ministro, a alteração promovida nesse dispositivo se enquadraria no que dispõem os §§ 3º e 4º do artigo 166 da Constituição<sup>79</sup>, hipótese que é ressalvada pela parte final do inciso I do artigo 63.

---

<sup>79</sup>Art. 166, § 3º. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
  - a) dotações para pessoal e seus encargos;
  - b) serviço da dívida;
  - c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
- III - sejam relacionadas:
  - a) com a correção de erros ou omissões; ou
  - b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Por fim, em relação ao artigo 22 da Lei nº 2.507/2011, reconheceu a inconstitucionalidade de seu parágrafo único, mas não de seu *caput*. No *caput*, a inconstitucionalidade alegada se daria por violação ao princípio da programação – consagrado no artigo 166, §4º, da Constituição Federal –, devido a uma suposta incompatibilidade da lei de diretrizes orçamentárias com o plano plurianual. No entanto, de acordo com a jurisprudência do STF, não é possível realizar esse tipo de controle por meio de ação direta de inconstitucionalidade, pois ele ultrapassa os parâmetros de controle estritamente constitucionais. Quanto ao parágrafo único do dispositivo, seria inconstitucional por estabelecer um regime exclusivo para as emendas parlamentares, tornando-as de execução obrigatória. Esse tratamento, que não se estendeu ao orçamento dos demais Poderes, viola o princípio da separação dos Poderes (artigo 2º da CRFB/1988).

Portanto, sob os fundamentos apresentados, o ministro relator concedeu monocraticamente a medida cautelar, para suspender a eficácia do artigo 3º, XVII, e do parágrafo único do artigo 22 da Lei nº 2.507/11, do Estado de Rondônia, até o julgamento definitivo da ação. Posteriormente, levou a decisão a Plenário, para referendo.

Apresentados os fundamentos que embasaram a decisão do Ministro Fux – que são necessários para a melhor compreensão do acórdão, embora não estejam transcritos nele –, pode-se finalmente passar aos debates e votos do julgamento.

De início, no dia 07 de março de 2012, o Ministro Marco Aurélio ressaltou que considera que o Orçamento Público é vinculante em seu todo, no mesmo sentido colocado pelo relator. No entanto, divergiu do Ministro Fux por interpretar as normas do artigo 3º, XVII, e do artigo 22, parágrafo único, da Lei 2.507/2011 como mera explicitação do caráter vinculante mencionado, em relação ao Poder Legislativo. Assim, não considerou que houve tratamento desigual. Por isso, votou no sentido de dar interpretação conforme para fixar que todo o Orçamento deve seguir, ao menos, a vinculação mínima.

Logo após, justificando-se pela importância da discussão sobre a vinculação do Orçamento Público, o Ministro Dias Toffoli pediu vista dos autos. Aparentemente despreocupado com o caráter temporário da Lei nº 2.507/2011, acrescentou: “Está com a liminar, de qualquer forma”<sup>80</sup>. Com isso, o julgamento só foi retomado mais de dois anos depois, no dia 15 de outubro de 2014. Nessa ocasião, a lei impugnada já tinha, há muito, perdido sua eficácia, restrita ao exercício financeiro de 2012.

Como de costume, retorna-se ao julgamento com o voto do ministro que pediu vista dos autos. Portanto, passa a votar o Ministro Toffoli. Inicialmente, explicita o caráter eminentemente transitório das leis de diretrizes orçamentárias, que teriam sua vigência restrita ao período entre a data de sua promulgação e o final do exercício financeiro subsequente. No caso, a lei deixou de vigorar e, conseqüentemente, de produzir efeitos no dia 31 de dezembro de 2012. Dessa forma, tornaram-se inúteis a declaração de inconstitucionalidade e, naquele contexto, a discussão sobre o caráter vinculante ou autorizativo do Orçamento Público. Dessarte, o Ministro Dias Toffoli julgou prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto.

Da mesma forma, o ministro relator votou pela prejudicialidade da ação, sob o fundamento de que, com o fim da vigência da Lei nº 2.507/2011, não existiriam efeitos remanescentes e, portanto, não restaria interesse no pronunciamento da Corte sobre o caso. O Tribunal acompanhou o relator por unanimidade (9 votos<sup>81</sup>, ausente o Ministro Gilmar Mendes).

No acórdão, pôde-se notar que sequer houve a menção ao uso da jurisprudência excepcional, mesmo estando presentes os requisitos para sua adoção: a impugnação em tempo adequado, a inclusão em pauta antes do

---

<sup>80</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.663, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 15 out. 2014, p. 13. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>>. Acesso em: 03 nov. 2023.

<sup>81</sup> Quando o julgamento ocorreu, o Supremo Tribunal Federal contava apenas com 10 ministros. À época, havia se aposentado o Ministro Joaquim Barbosa e ainda não havia ingressado na Corte o Ministro Edson Fachin, que o sucedeu. Por isso, a unanimidade se deu com 9 votos e 1 ausência.

exaurimento da eficácia e a possibilidade de existirem efeito residuais. Pelo contrário: a jurisprudência majoritária foi aplicada de plano, prejudicando-se a ação por perda superveniente de objeto, extinguindo o processo. Em relação ao cabimento da fiscalização abstrata de lei orçamentária, novamente, ele parece já ser visto naturalmente, porque os ministros não fazem qualquer questionamento sobre o assunto.

### **3.1.4.2. ADI 5.449 MC-Ref/RR<sup>82</sup>**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.449, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, foi ajuizada pela Governadora do Estado de Roraima, com pedido de medida cautelar, contra o artigo 50 da Lei nº 1.005/2015<sup>83</sup>, do Estado de Roraima, que é a lei de diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2016.

É relatado que o Poder Legislativo Estadual, durante a elaboração da Lei nº 1.005/2015, teria alterado indevidamente o valor dos limites máximos das despesas com o pessoal ativo do Estado. No projeto de lei de diretrizes orçamentárias originalmente enviado pela Governadora, os limites seriam correspondentes àqueles estabelecidos pelo artigo 20, II, da Lei Complementar nº 101/2000<sup>84</sup> (Lei de Responsabilidade Fiscal), isto é: de 49% para o Poder Executivo, de 3% para o Poder Legislativo e de 6% para o Poder Judiciário. Entretanto, durante a tramitação do projeto, os parlamentares teriam alterado o limite do Executivo para 47,5% e o do Legislativo para 4,5%.

---

<sup>82</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.449, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 10 mar. 2019. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10743671>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

<sup>83</sup> Art. 50. As despesas totais com pessoal observarão, além da legislação pertinente em vigor, o estabelecido nos arts. 19 e 20, § 5º, da Lei Complementar nº 101/2000, considerando os seguintes limites: Poder Executivo 47,5%, Poder Judiciário, 6,0%, Poder Legislativo 4,5% e Ministério Público 2,0%.

<sup>84</sup> Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;



Essa redução, de acordo com a requerente, tornaria a lei impugnada inconstitucional, haja vista que, com isso: (i) usurpa competência da União de estabelecer normas gerais de Direito Financeiro, ferindo o inciso I do artigo 24 da Constituição Federal<sup>85</sup> e, (ii) sendo lei ordinária, veicula limites globais para gastos com pessoal, violando o *caput* do artigo 169 da CRFB/1988<sup>86</sup>. Com base nisso, pede-se cautelarmente a suspensão do dispositivo atacado, com efeitos retroativos, até o julgamento final, no qual é pedida a declaração de inconstitucionalidade.

Apresentados os argumentos da requerente, pode-se passar à análise do que os ministros decidiram no caso.

Convém analisar a decisão monocrática proferida pelo relator, no dia 10 de fevereiro de 2016. Ela está integralmente transcrita no acórdão. Nela, em relação ao conhecimento da ação, o Ministro Teori Zavascki reconheceu a possibilidade de submeter as leis orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade, citando como precedente a ADI 4.048 MC, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Cita, também, a ADI 5.381 MC-Ref (ver item 3.1.2.2) e a ADI 4.663 MC-Ref (analisada no item 3.1.4.1), nas quais se suspenderam dispositivos de leis de diretrizes orçamentárias, mediante concessão monocrática de medida cautelar.

Além disso, apontou que, no caso, não haveria o questionamento de uma mera ilegalidade da Lei nº 1.005/2015, por afronta à LRF – hipótese em que, segundo a jurisprudência da Corte, não seria cabível processo objetivo. Na verdade, existiria afronta direta à Constituição Federal, que se manifesta na pretensão da norma impugnada de substituir por completo o conteúdo da legislação federal. Com isso, invadir-se-ia competência legislativa da União para estabelecer normas gerais de Direito Financeiro, prevista no artigo 24, I, da CF. Agravando a situação, há mais uma inconstitucionalidade: a lei atacada, malgrado seja norma ordinária, trata do

---

<sup>85</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico

<sup>86</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

estabelecimento de limites para despesa com pessoal, assunto que seria reservado à legislação complementar, conforme o artigo 169 da CRFB/1988.

Passou-se, então, ao aprofundamento na pretensão de substituir o conteúdo da legislação federal. Ela seria revelada apenas pela flexibilização do limite constante da alínea "a" do inciso II do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aumentando-o em 1,5%. Por outro lado, arrefecimento do limite das despesas com o pessoal do Poder Executivo – haja vista que passa a ser 1,5% menor do que o previsto no artigo 20, II, "b", da LRF – não seria revelador da pretensão citada. Isso porque os valores constantes do artigo 20 mencionado funcionam como "marco negativo", já que os parâmetros de controle ali colocados não podem ser abrandados, mas somente enrijecidos.

Por fim, considerou que existiria urgência suficiente para conceder a medida cautelar, devido à iminência da realização de gastos excedam os limites estipulados pela Lei Complementar 101/2000. Todavia, considerando que os limites de gastos da LDO incidem sobre uma projeção de escala anual – de forma que os gastos excessivos de um mês podem ser, posteriormente, compensados pelo contingenciamento em outro mês –, não concedeu a cautelar com efeitos retroativos, como foi pedido. Portanto, o relator suspendeu, com efeitos *ex nunc*, a eficácia da expressão "Poder Legislativo 4,5%", constante do artigo 50 da Lei nº 1.005/2015.

A Assembleia Legislativa do Estado de Roraima interpôs agravo regimental contra a decisão do ministro. Nele, argumenta que não pôde apresentar suas informações antes do deferimento da cautelar. Também aduz que a ação se pauta em parâmetros infraconstitucionais, não podendo ser conhecida. Por fim, defende que as leis orçamentárias não podem ser submetidas à fiscalização concentrada de constitucionalidade, porque são atos concretos. Com base nisso, pede a reforma da decisão monocrática. A decisão monocrática foi levada, então, ao Plenário.

O Ministro Teori Zavascki votou pela manutenção de sua decisão, pelos próprios fundamentos dela. Seguindo o relator e por unanimidade (8 votos, ausentes os Ministro Celso de Mello, Gilmar Mendes e Ricardo

Lewandowski), o Tribunal referendou a concessão parcial da cautelar, mantendo suspensa a eficácia da expressão “Poder Legislativo 4,5%”, constante do artigo 50 da Lei nº 1.005/2015.

Em relação à influência do tempo sobre o julgamento das leis orçamentárias, não há grandes resultados no acórdão. Tal fato é explicado porque o julgamento desse referendo em medida cautelar se deu ainda durante a vigência da lei que é seu objeto. Quanto à admissibilidade de controle concentrado desse tipo de leis, é possível afirmar que ela é reconhecida sem óbices pelo relator. São citados mais dois precedentes, que reforçam o entendimento da ADI 4.048 MC: a ADI 4.351 e a ADI 4.663. Essa é mais uma evidência de que a jurisprudência do STF caminha no sentido da possível pacificação da revisão promovida por aquele precedente.

#### **3.1.4.3. ADI 5.468/DF<sup>87</sup>**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.468, de relatoria do Ministro Luiz Fux, foi ajuizada pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) contra o Anexo IV da Lei Federal nº 13.255/2016 – que é a Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2016 –, naquilo que se refere às dotações orçamentárias da Justiça do Trabalho.

A ANAMATRA alegou que a redução na proposta orçamentária da Justiça do Trabalho teria sido realizada de forma desproporcional e com desvio de finalidade, o que a tornaria inconstitucional por violar a autonomia orçamentária do Poder Judiciário (artigo 99 da CF/1988) e a separação funcional dos Poderes (artigo 2º da CF/1988). Segundo a requerente, a redução foi muito maior que a de todos os demais órgãos do Poder Judiciário. Não obstante, teria sido feita em expressa retaliação pela atuação dos magistrados da Justiça do Trabalho, porque ela iria de encontro aos interesses do “patronato”. As falas do relator da lei orçamentária anual,

---

<sup>87</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.468, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 30 jun. 2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13269137>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

Deputado Federal Ricardo de Barros, na CMO, refletiriam esse desejo de retaliação.

Além disso, é argumentado pela requerente que a lei impugnada não estaria em conformidade com o plano plurianual, na parte em que ela fixa as dotações orçamentárias da Justiça do Trabalho. Nesse sentido, o PPA prevê, como diretriz, a “promoção do emprego com garantia de direitos trabalhistas e o fortalecimento das relações de trabalho”, que não poderia ser realizada com o enfraquecimento da Justiça do Trabalho. Assim, também haveria violação ao inciso I do §3º do artigo 166 da Constituição Federal.

Diante disso, pediu, em sede cautelar, que a União promova a execução de 100% da proposta orçamentária enviada originalmente pela Justiça do Trabalho ou que, ao menos, a proposta seja executada de acordo com os cortes que sofreram os demais órgãos do Poder Judiciário (de 15% para as despesas de custeio e de 40% para as despesas de investimento). Quanto ao mérito, pede que seja declarada a inconstitucionalidade do corte orçamentário sofrido.

Ademais, o Senado Federal suscitou preliminar de ilegitimidade ativa da ANAMATRA, alegando que não poderia ter proposto a presente ação direta de inconstitucionalidade por representar apenas fração da magistratura.

Explicitados os argumentos centrais da requerente, pode-se passar à análise dos votos dos ministros.

De início, convém ressaltar que, como a preliminar levantada não é de grande relevância para o escopo da presente monografia, será abordada de forma muito breve. O relator da ação considerou que a ANAMATRA, como entidade de classe representante de um segmento do Poder Judiciário, pode propor ação direta de inconstitucionalidade no interesse dos seus representados – os magistrados da Justiça do Trabalho – e somente deles.

Acompanharam-no, rejeitando a preliminar de ilegitimidade ativa e conhecendo a ação, todos os demais ministros (9 votos, ausente o Ministro

Teori Zavascki), com exceção do Ministro Marco Aurélio, que a acolheu e não conheceu a ação. De acordo com ele, as entidades de classe não possuem legitimidade universal para deflagrar o processo objetivo. Pelo contrário, somente o teriam quando o objeto da ação estivesse diretamente relacionado com os interesses dos seus representados. No caso, considerou não haver relação direta entre a lei orçamentária anual – que é objeto da ação – e os interesses dos magistrados do trabalho – representados da ANAMATRA –, pois esse diploma normativo se relaciona tão-somente com o funcionamento da Justiça do Trabalho, como instituição.

Em relação ao mérito, o Ministro Luiz Fux embasa seu voto em três fundamentos: (i) a suposta afronta à autonomia orçamentária do Judiciário (art. 99 da CF/1988) e à separação funcional dos Poderes (art. 2º da CF/1988), (ii) a configuração de desvio de finalidade pela desproporcionalidade e discriminação do ato legislativo e (iii) a alegada desconformidade com o Plano Plurianual, desrespeitando o art. 166, §3º, I, da CF/1988.

No primeiro fundamento, o relator rejeitou a alegação de violação à autonomia orçamentária do Judiciário e à separação funcional dos Poderes. Segundo ele, a Constituição Federal, embora atribua ao Poder Judiciário autonomia orçamentária – materializada na prerrogativa de elaborar sua própria proposta orçamentária –, a competência para deliberar sobre o Orçamento Público é do Poder Legislativo. Dessarte, nenhuma proposta orçamentária, seja dos Poderes, seja dos órgãos autônomos, poderia se esquivar da apreciação e eventual alteração por parte do Poder Legislativo.

Antes de passar ao segundo fundamento do mérito de seu voto, o relator destacou a admissibilidade da impugnação das normas orçamentárias em sede abstrata. Nesse sentido, trouxe como paradigma o precedente da Medida Cautelar na ADI 4.048, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes – que é citação frequente nesta pesquisa – para afirmar que o Tribunal “não tem se furtado ao dever institucional de promover o controle

judicial de atos normativos de natureza orçamentária que atentem contra os dispositivos constitucionais de regência<sup>88</sup>.

No segundo fundamento, o ministro considerou não se fazer presente o desvio de finalidade. Conforme argumentou, a atuação da CMO não vincula os parlamentares do Congresso Nacional, não sendo possível presumir que constituiu a razão da redução. Além disso, os cortes orçamentários não atingiram somente a Justiça do Trabalho, nem o Judiciário de forma particular, mas foram feitos de uma forma generalizada, devido à crise econômica e financeira.

Ademais, a discrepância do corte orçamentário na Justiça do Trabalho, em relação ao corte do orçamento dos demais órgãos do Judiciário, pode ser atenuada pelo fato de que ela é o segmento da Justiça Federal com maior orçamento. Concomitantemente, acrescentou que as dotações orçamentárias estão sujeitas a oscilações, conforme também oscilam as circunstâncias econômico-financeiras do país. Dessa forma, é impossível que exista um direito adquirido ao orçamento.

No terceiro fundamento, o ministro relator não acolheu as alegações acerca de incompatibilidade da lei impugnada com o plano plurianual. Segundo o Ministro Fux, não estariam presentes quaisquer fundamentos constitucionais que imponham, de forma decisiva, a invalidação da lei impugnada, que já vigorava. Sem esses fundamentos, que dão forma a situações graves e excepcionais, o Poder Judiciário não deve interferir na fixação das dotações orçamentárias feitas pelo Legislativo.

Com base em tais fundamentos, o Ministro Luiz Fux votou pela improcedência dos pedidos, para declarar a constitucionalidade da Lei Federal nº 13.255/2016, sobretudo quanto à parte do Anexo IV que versa sobre as dotações orçamentárias da Justiça do Trabalho. Acrescenta a proposta adicional de um apelo ao legislador, para que analise a possibilidade de suplementar as dotações desse segmento da Justiça, a fim de manter seu bom funcionamento.

---

<sup>88</sup> Idem, p. 30.

Em seguida, o Ministro Edson Fachin e o Ministro Roberto Barroso votaram pela improcedência dos pedidos, assentando a constitucionalidade da lei e acompanhando o relator. Em seus votos, ressaltaram que, em razão do princípio da legalidade orçamentária, o Supremo Tribunal Federal deve manter, em matéria orçamentária, postura de deferência ao Poder Legislativo. Ao mesmo tempo, consideraram inexistentes o direito adquirido ao orçamento e o direito à aprovação integral da proposta orçamentária. Além disso, assentaram que não seria possível que as manifestações do relator-geral da LOA contaminassem todos os demais parlamentares, devido aos inúmeros mecanismos constitucionais voltados à promoção da pluralidade no processo legislativo orçamentário. Com base nisso, afirmaram que inexistiria desvio de finalidade. Por fim, disseram que não foi suficientemente demonstrada a suposta contrariedade da Lei 13.255/2016 com a LDO e o PPA, não sendo possível reconhecer a alegação de ofensa ao artigo 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal.

Em seu voto, o Ministro Barroso propõe a fixação da seguinte tese:

“Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função legislativa do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal.”<sup>89</sup>

Votaram, ainda, pela improcedência do pedido o Ministro Marco Aurélio, o Ministro Gilmar Mendes, a Ministra Cármen Lúcia e, em um primeiro momento, a Ministra Rosa Weber.

Nos debates travados durante o julgamento, o Ministro Gilmar Mendes teceu algumas considerações sobre o processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade das leis orçamentárias e sobre seus limites. Afirma que, apesar de defender a possibilidade de fiscalização das leis orçamentárias no processo objetivo, não pensou que o Supremo Tribunal Federal pudesse, por si mesmo, alterá-la. Por isso, considerava o

---

<sup>89</sup> Idem, pp. 84 e 90.

juízo da ADI 5.468 uma oportunidade de definir os limites da atuação da Corte. Sua ideia é que essa forma de controlar a constitucionalidade do Orçamento Público fosse uma forma de destacar as inconstitucionalidades para que não sejam reproduzidas na legislação futura, mas não um subsídio para que o Poder Judiciário realize alterações orçamentárias.

O Ministro Celso de Mello, então, instaura a divergência. De acordo com ele, todos os atos do Poder Público devem se conformar ao princípio da razoabilidade – que é uma forma de evitar o arbítrio. O Poder Legislativo não se furtaria disso ao editar normas, já que sua irrazoabilidade leva à inconstitucionalidade e à nulidade de seus atos. Assim, o legislador não poderia legislar ilimitadamente, subvertendo os fins de sua função. O ministro considera que a subversão mencionada ocorreu no caso, a partir das declarações do Deputado Federal Ricardo de Barros. Além disso, entendeu que as declarações do parlamentar estariam refletidas nos cortes – muito superiores à média – sofridos pela Justiça do Trabalho. Assim, estaria configurado o desvio de finalidade, levando à inconstitucionalidade da parte impugnada do Anexo IV.

Não obstante, considerando a relevância da atuação da Justiça do Trabalho para a concretização e a proteção dos direitos dos trabalhadores, os cortes realizados em suas dotações orçamentárias – que teriam potencial de impedir seu regular funcionamento – violariam o princípio da proibição ao retrocesso social e seriam inconstitucionais. Com base nisso, o Ministro Celso de Mello julgou a ação integralmente procedente.

Acompanharam-no, na divergência, o Ministro Ricardo Lewandowski, que presidia a sessão, e a Ministra Rosa Weber, que retificou seu voto. Dessa forma, a ação foi julgada improcedente, por maioria (8 votos, vencidos os ministros Celso de Mello, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski), para declarar a constitucionalidade da Lei 13.255/2016, na parte do Anexo IV em que fixa as dotações orçamentárias da Justiça do Trabalho. Além disso, fixou-se a tese proposta pelo Ministro Roberto Barroso.

Neste acórdão, novamente, a lei orçamentária foi julgada dentro do período de vigência da lei orçamentária impugnada. Assim, não foi



levantada preliminar de prejudicialidade por perda superveniente de objeto. Desse modo, não foi possível, encontrar resultados relevantes nesse ponto. Contudo, em relação ao cabimento de ações de controle concentrado contra normas orçamentárias, há discussões relevantes. Os resultados extraídos ultrapassam a simples citação de precedentes para legitimar tal cabimento: aqui, efetivamente, os ministros discutem os limites de suas atuações no processo objetivo de leis orçamentárias. Dessa forma, o Tribunal chega à conclusão de que não pode interferir nos valores fixados pelo Poder Legislativo a não ser em casos graves, em que haja flagrante inconstitucionalidade.

#### **3.1.4.4. ADI 7.058-MC/DF<sup>90</sup>**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.058, de relatoria do Ministro André Mendonça, foi ajuizada pelo Partido NOVO contra o inciso XXVII do artigo 12 da Lei Federal nº 14.194/2021<sup>91</sup>, que é a lei de diretrizes orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2022.

De início, analisam-se os fundamentos do voto do ministro relator quanto ao conhecimento da ação. Primeiramente, afirmou que haveria plena capacidade de conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra leis orçamentárias, de acordo com a jurisprudência do STF posterior à ADI 4.048 MC. Além disso, ressaltou que, consoante a jurisprudência excepcional da Corte, a fiscalização abstrata de constitucionalidade das normas orçamentárias pode seguir, mesmo após o

---

<sup>90</sup> O acórdão analisado é extremamente extenso, já que possui 440 páginas, e complexo, pois é formado por um emaranhado de fundamentos relativos aos mais diversos ramos da ciência jurídica, como o Direito Constitucional, o Direito Financeiro, o Direito Eleitoral, etc. Por isso, não se pôde fazer uma análise mais detida, como feito em relação aos demais acórdãos, porque, para isso, seria necessária uma pesquisa própria, de maior fôlego. Dessa forma, foram analisados somente os argumentos do relator e da divergência instaurada, naquilo em que diziam respeito ao escopo desta pesquisa: a forma como o STF realiza a fiscalização abstrata de constitucionalidade das leis orçamentárias. Considerou-se necessário, por honestidade acadêmica, fazer a presente observação.

<sup>91</sup>Art. 12. O Projeto de Lei Orçamentária de 2022, a respectiva Lei e os créditos adicionais discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas a: XXVII - Fundo Especial de Financiamento de Campanha, financiado com recursos da reserva prevista no inciso II do § 4º do art. 13, no valor correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para exercício de 2021 e as constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022, acrescentado do valor previsto no inciso I do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

fim da vigência caso atendidos os requisitos para tanto. Em relação a essa linha jurisprudencial, citou o precedente das ADIs 4.320 e 4.426 (ver item 3.1.1) e da ADI 5.287 (ver item 3.1.3.2). Assim, conheceu a ação.

Não houve divergência em relação ao conhecimento da ação. Sob essa óptica, o Ministro Nunes Marques – que instaurou a divergência acerca do mérito – votou pelo conhecimento da ação, acompanhando o relator.

No julgamento do mérito da medida cautelar, os ministros inicialmente teceram suas considerações acerca dos argumentos apresentados na petição inicial da ação, no que pouco discordaram.

Primeiramente, foi alegada inconstitucionalidade formal, porque houve criação de despesa mediante emenda parlamentar. Dessa forma, teria ocorrido a usurpação da competência do Chefe do Poder Executivo, por violação ao artigo 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal. O relator rejeitou a alegação, argumentando que, nos §§ 12 e 20 do artigo 166 da CRFB/1988, há autorização excepcional para a criação de despesas pelas emendas parlamentares sobre o orçamento. Nesse ponto, a divergência, instaurada pelo Ministro Nunes Marques, acompanhou o relator.

Além disso, o requerente argumentou que existiria inconstitucionalidade material, porque o dispositivo questionado seria incompatível com o plano plurianual. Segundo ele, o financiamento do Fundo Especial de Campanha não faria parte do rol do artigo 3º da Lei nº 13.971/2019, que é o plano plurianual da União, para o triênio 2020-2023. O Ministro André Mendonça também recusou essa alegação porque, devido à complexidade da atuação da União, seria impossível que todas as matérias estivessem contidas nesse rol. O Ministro Nunes Marques, redator do acórdão, também adotou esse entendimento, acrescentando que é impossível que uma despesa tão pontual como o financiamento do FEC esteja prevista no PPA, que se relaciona às despesas que se prolongam por múltiplos exercícios financeiros.

Logo após, o relator começa a fazer considerações próprias sobre a inconstitucionalidade da lei impugnada. Faz isso, com base no precedente

da ADI 1.896 MC, ressaltando que é permitido aos ministros extrapolar a fundamentação jurídica da petição inicial no processo objetivo, para considerar todos os aspectos constitucionais.

Na primeira de suas considerações, o Ministro André Mendonça defendeu que a lei de diretrizes orçamentárias impugnada invadiu a competência material da lei orçamentária anual, porque se antecipou de forma indevida na alocação de recursos a programas específicos. Conforme o ministro, isso ofenderia o sistema orçamentário, violando os §§ 2º e 3º do artigo 165 da Constituição Federal. Entretanto, o Ministro Nunes Marques diverge do relator em relação a esse ponto. Considerou que o artigo 12, XXVII, da Lei nº 14.194/2021 simplesmente orientou a elaboração da lei orçamentária anual, estabelecendo as balizas de suas dotações, como é sua função legítima.

Como a segunda consideração não é relativa à natureza orçamentária da lei questionada, passasse à análise da terceira, e última, delas. Nessa, o relator realizou o teste de proporcionalidade<sup>92</sup> da norma orçamentária impugnada, sob o parâmetro do conflito com o direito ao desenvolvimento. Segundo ele, a adequação – primeiro requisito de proporcionalidade – está presente, já que a alocação de recursos públicos para campanhas eleitorais cumpre o seu fim: o desenrolar mais eficaz das eleições. Todavia, o requisito da necessidade não foi reconhecido pelo ministro. Ele considerou que a maneira escolhida pelo legislador não foi a mais eficaz para atingir o fim pretendido. Haveria outras maneiras de, impactando menos o direito ao desenvolvimento, chegar ao mesmo resultado.

Por fim, mesmo ausente a necessidade - sendo, dessarte, impossível haver proporcionalidade -, o relator realizou a análise da proporcionalidade em sentido estrito, confirmando sua que também não está presente. Diante disso, considerou desproporcional o inciso XXVII do artigo 12 da Lei nº 14.194/2021. O redator do acórdão, mais uma vez, divergiu: considerou que o Supremo Tribunal Federal deve respeitar as escolhas do legislador,

---

<sup>92</sup> Sobre o teste de proporcionalidade de normas, vide: SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, v. 91, n. 79, pp. 23-50, 2002.

sobretudo em matéria orçamentária. Dessa forma, não seria atribuição do Tribunal averiguar a proporcionalidade desse tipo de escolhas.

Ao final, o Plenário indeferiu o pedido de medida cautelar, por maioria (6 votos) e nos termos do voto do Ministro Nunes Marques. Restaram vencidos os ministros Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia, André Mendonça e Ricardo Lewandowski, que votaram pelo deferimento da cautelar pleiteada.

Em primeiro lugar, é possível extrair deste acórdão a tendência de consolidação da tese da ADI 4.048 MC, que permitiu o controle concentrado de constitucionalidade de leis orçamentárias. Além disso, cita a jurisprudência excepcional, embora não a aprofunde e nem a aplique diretamente ao caso, denotando uma tendência de flexibilizar a aplicação da jurisprudência majoritária.

### 3.1.5. ADI 5.598-MC/DF<sup>93</sup>

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.598, de relatoria da Ministra Rosa Weber, foi ajuizada, com pedido de medida cautelar, pelo Procurador-Geral da República contra os §§ 1º e 2º do artigo 51 da Lei nº 5.695/2016<sup>94</sup>, do Distrito Federal, que é sua lei de diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2017.

---

<sup>93</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.598, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 27 mar. 2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766973679>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

<sup>94</sup> Art. 51. O disposto no art. 18, §1º, da LRF, aplica-se para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal.

§ 1º **Não se consideram** como substituição de servidores e empregados públicos, **para efeito do caput**, os **contratos de terceirização relativos à execução indireta de atividades** que, simultaneamente:

I - sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade;

II - atenda a pelo menos uma das seguintes situações:

a) não se refiram a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou

b) se refiram a cargo ou categoria extinta, total ou parcialmente,

c) tenha sua desnecessidade declarada por meio de ato administrativo.

§ 2º **Não se consideram** como terceirização de mão de obra, **para efeito do caput** deste artigo, as **despesas contratadas mediante participação complementar da iniciativa privada na prestação dos serviços de saúde pública**, na forma da Lei Federal nº 8.080, de 1990. (Grifos acrescentados)

O requerente argumentou que os dispositivos, ao excluírem determinadas despesas dos limites da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade), estaria invadindo a competência da União para editar normas de Direito Financeiro e Orçamentário. Além disso, estaria veiculando, em norma ordinária, matéria reservada às leis complementares. Desse modo, ferir-se-ia o artigo 34, nos incisos I e II e nos §§ 1º a 4º, e o artigo 169 da Constituição Federal, respectivamente.

Diante disso, fez seus pedidos. Em sede cautelar, pediu a suspensão dos efeitos do dispositivo impugnado. Quanto ao mérito, solicitou que a ação seja julgada procedente, para declará-lo inconstitucional.

Ao longo do processo, no entanto, o § 2º questionado foi revogado pela Lei Distrital nº 5.718, em 29 de setembro de 2016. Dessa forma, o Procurador-Geral da República passou a opinar pelo conhecimento parcial da ação, entendendo-a prejudicada em relação ao parágrafo revogado, na medida em que ele teria sido revogado antes da inclusão do processo em pauta, ocorrida em 22 de março de 2017. No dia 15 de março de 2018, o Procurador-Geral da República ofereceu aditamento à inicial, para incluir em seu objeto o artigo 53 da Lei nº 5.950/2017<sup>95</sup>, do Distrito Federal, por possuir redação idêntica ao *caput* e ao § 1º do dispositivo já impugnado. Nesse sentido, argumenta que, segundo entendimento do Tribunal, seria possível o aditamento da inicial nos casos em que o conteúdo de um dispositivo anteriormente impugnado e revogado tenha sido reproduzido em diploma posterior. Assim, adiciona aos pedidos originais o acolhimento do aditamento.

---

<sup>95</sup> Art. 53. O disposto no art. 18, § 1º, da LRF, aplica-se para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal.

§ 1º Não se consideram como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do *caput*, os contratos de terceirização relativos à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

I – sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade;

II – atenda a pelo menos uma das seguintes situações:

a) não se refiram a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário;

b) se refiram a cargo ou categoria extinta, total ou parcialmente;

c) tenha sua desnecessidade declarada por meio de ato administrativo.

O requerente ainda argumentou que a jurisprudência da Corte admite, em relação à prejudicialidade da ação por perda superveniente de objeto, a aplicação da jurisprudência excepcional quando (i) a lei tiver sido impugnada em tempo adequado, (ii) o processo tiver sido colocado em pauta antes do exaurimento da eficácia do diploma e (iii) puderem decorrer, ainda assim, efeitos da lei. Defendeu que esse entendimento se aplica ao caso.

Colocados os argumentos da requerente, pode-se passar aos fundamentos do voto da relatora, Ministra Rosa Weber, proferido no dia 6 de setembro de 2019.

De início, a ministra preconiza que, conforme os precedentes do Supremo Tribunal Federal, quando ocorre a perda de vigência da lei questionada após o ajuizamento da ação e antes de sua inclusão em pauta, ela deve ser declarada prejudicada. Portanto, no caso, seguindo esse entendimento, julgou prejudicada a ação, na parte que trata da inconstitucionalidade do artigo 51, § 2º, da Lei nº 5.695/2016.

Por outro lado, a relatora também afirmou que, consoante a jurisprudência do STF, quando há a impugnação da norma em tempo adequado, a inclusão da ação em pauta antes do exaurimento de sua eficácia e a possibilidade de que tal norma produza efeitos reflexos, pode ser afastada a prejudicialidade da ação. É isso que se verificou em relação ao § 1º do artigo 51 da Lei nº 5.695/2016 e ao § 1º do artigo 53 da Lei nº 5.950/2016, que foi incluído no objeto da ação, por meio do aditamento da inicial.

Tendo em mente o apresentado, a Ministra Rosa Weber votou pelo conhecimento parcial da ação, analisando o mérito somente dos dispositivos mencionados no parágrafo anterior.

A relatora considera que os dispositivos impugnados têm a pretensão de se substituir ao conteúdo da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que trazem uma interpretação dos contratos de mão-de-obra que é frontalmente colidente com a finalidade dela. Não considerando tais contratos como

substituição de servidores públicos, pretendeu excluí-los da incidência da lei citada, que complementa o artigo 169 da Constituição Federal.

Fazendo isso, sob o pretexto de interpretar a LRF, invadiu-se a competência da União para editar normas gerais sobre Direito Financeiro e Orçamentário, violando o artigo 24 da CRFB/1988. Em relação a isso, a relatora defendeu que, em matéria de competência concorrente, não seria dado aos Estados afastarem a aplicação das normas gerais da União, por meio da edição de suas normas.

Além disso, os dispositivos questionados concederam ao Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal o poder de, discricionariamente, excluir quaisquer contratos de terceirização do cômputo das despesas de pessoal. Com isso, burlaram-se os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal para o valor máximo desse tipo de despesas, ferindo o disposto no artigo 169, *caput*, da Constituição da República. Não obstante, a relatora trouxe o precedente da ADI 5.449 MC-Ref (ver item 3.1.4.2), de relatoria do Ministro Teori Zavascki, que possui o mesmo sentido adotado por ela no caso.

A partir disso, a ministra julgou procedentes os pedidos de declaração de inconstitucionalidade do artigo 51, § 1º, da Lei nº 5.695/2016, do Distrito Federal, e do artigo 53, § 1º, da Lei nº 5.950/2016, do Distrito Federal. No dia 06 de setembro de 2019, o Ministro Gilmar Mendes pediu vista dos autos. Dessa maneira, a ação só voltou a ser julgada no dia 27 de março de 2023. Nessa ocasião, por unanimidade (11 votos) e nos termos do voto da relatora, o Tribunal: acolheu o aditamento da inicial, julgou prejudicado a ação em relação ao § 2º do artigo 51 da Lei nº 5.695/2016, do Distrito Federal, assim como julgou inconstitucionais os demais dispositivos questionados.

O presente acórdão foi julgado muito recentemente, no início deste ano. Dessa forma, parece representar visão mais atualizada do Supremo Tribunal Federal em relação ao tema. Primeiramente, a possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade das leis orçamentárias parece já estar arraigada na interpretação dos ministros, passados 15 anos da revisão jurisprudencial. Em segundo lugar, a jurisprudência excepcional em relação

à prejudicialidade da ação por perda de objeto parece também ter se consolidado.

### **3.2. Análise quantitativa dos acórdãos**

Nesta parte da pesquisa, os dados relevantes ao escopo da presente pesquisa, ou seja, aqueles que auxiliam na resposta à pergunta e às subperguntas de pesquisa, serão apresentados e analisados quantitativamente.

São eles: (i) a espécie de julgamento, (ii) os resultados dos julgamentos, (iii) o tempo decorrido entre a impugnação da lei e o julgamento, (iv) a situação da lei quando a ação foi julgada e (v) a linha jurisprudencial aplicada.

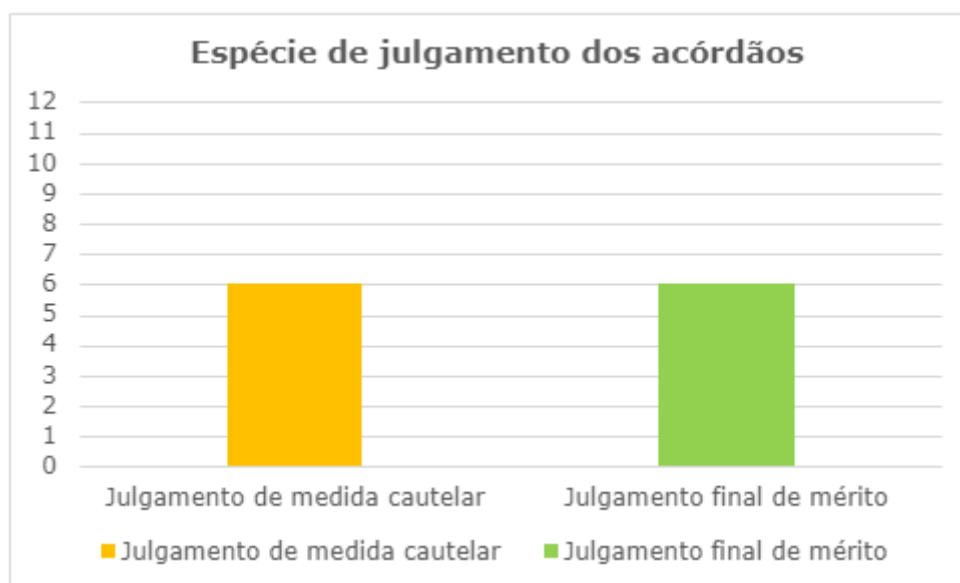
Ao final, em tópico próprio, os dados apresentados serão associados à pergunta e às subperguntas de pesquisa, explicitando os resultados obtidos.

#### **3.2.1. A espécie de julgamento**

Pretendeu-se, aqui, observar se o acórdão era referente ao julgamento final do mérito da ação ou ao julgamento de um pedido de medida cautelar. O que se pôde notar, ao fim, foi a paridade entre as duas espécies de julgamento.

Com relação aos acórdãos analisados originalmente, havia 5 acórdãos em cujo julgamento se tratava do julgamento final de mérito da ação, a ADI 4.356, a ADI 5.287, a ADI 5.468, a ADI 6.594 e a ADI 7.073, e 7 acórdãos referentes a medidas cautelares, a ADI 4.663 MC-Ref, a ADPF 307 MC-Ref, a ADI 5.120 AgR, a ADI 5.449 MC-Ref, a ADI 5.381 MC-Ref, a ADI 7.058 MC e a ADI 5.598 MC. Contudo, o julgamento da última ação foi convertido em julgamento final de mérito. Dessa forma, esse acórdão foi inserido no primeiro grupo, restando, ao final, 6 acórdãos relativos ao julgamento final de mérito e 6 acórdãos referentes a medidas cautelares, conforme o gráfico abaixo.





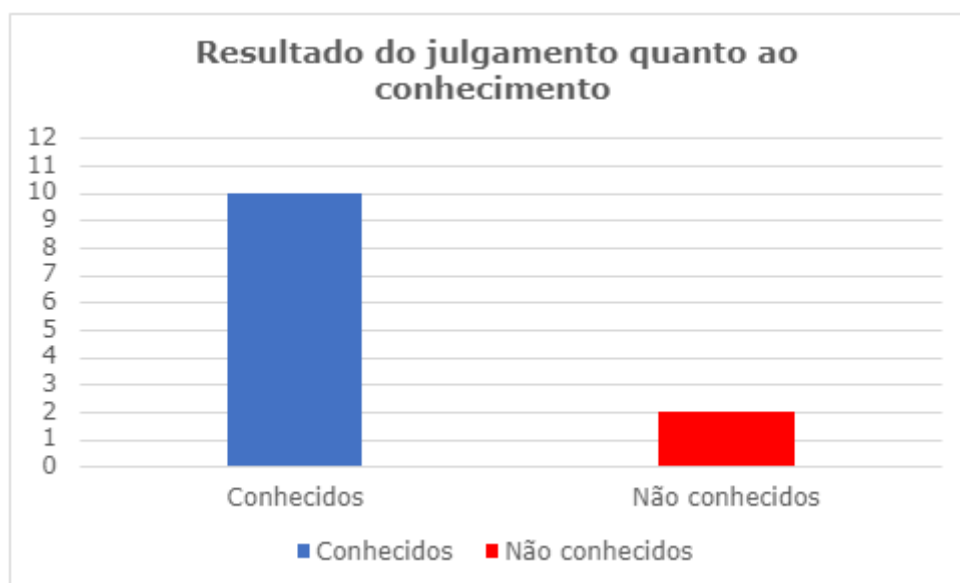
*Gráfico 1 – Espécie de julgamento dos acórdãos*

### **3.2.2. Os resultados dos julgamentos**

Aqui, buscou-se observar como os acórdãos foram julgados. Em relação ao conhecimento, se conhecidos ou não. Em relação ao mérito, se providos ou improvidos.

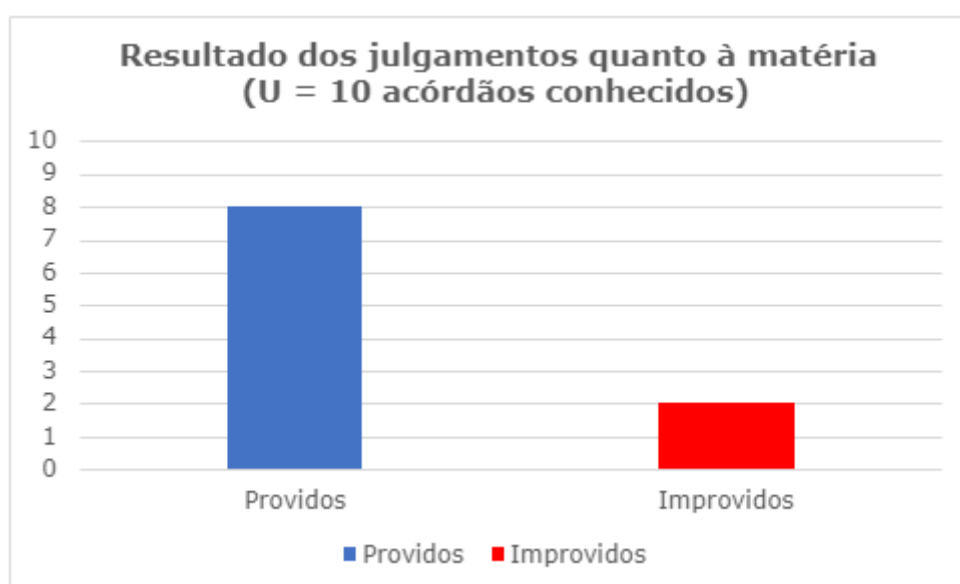
Quanto ao conhecimento, o que se notou foi que, na maioria dos 12 acórdãos analisados, a ação foi conhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Em 10 acórdãos, a ação foi conhecida, quais sejam: a ADI 4.320, a ADI 5.381 MC-Ref, a ADI 6.594, a ADI 7.073, a ADPF 307 MC-Ref, a ADI 5.287, a ADI 5.449 MC-Ref, a ADI 5.468, a ADI 7.058-MC e a ADI 5.598-MC. De outro lado, em 2 acórdãos foi negado conhecimento à ação, quais sejam, a ADI 5.120 AgR e a ADI 4.663 MC-Ref. Essas informações estão esquematizadas no gráfico abaixo.

Ressalta-se, no entanto, que todos os acórdãos haviam sido originalmente conhecidos. No entanto, por perda superveniente de objeto, foram julgados prejudicados e os processos, extintos.



*Gráfico 2 – Resultado do julgamento do acórdão quanto ao conhecimento*

Quanto ao mérito, pôde-se notar que, na maior parte dos 10 acórdãos conhecidos – que são o universo (U) da análise –, a ação foi julgada procedente pela Corte. A ação foi julgada procedente em 8 acórdãos, sendo eles a ADI 4.320, a ADI 5.381 MC-Ref, a ADI 6.594, a ADI 7.073, a ADPF 307 MC-Ref, a ADI 5.287, a ADI 5.449 MC-Ref e a ADI 5.598-MC. Ao contrário, em 2 acórdãos, a ação foi julgada improcedente, sendo eles ADI 5.468 e a ADI 7.058-MC.



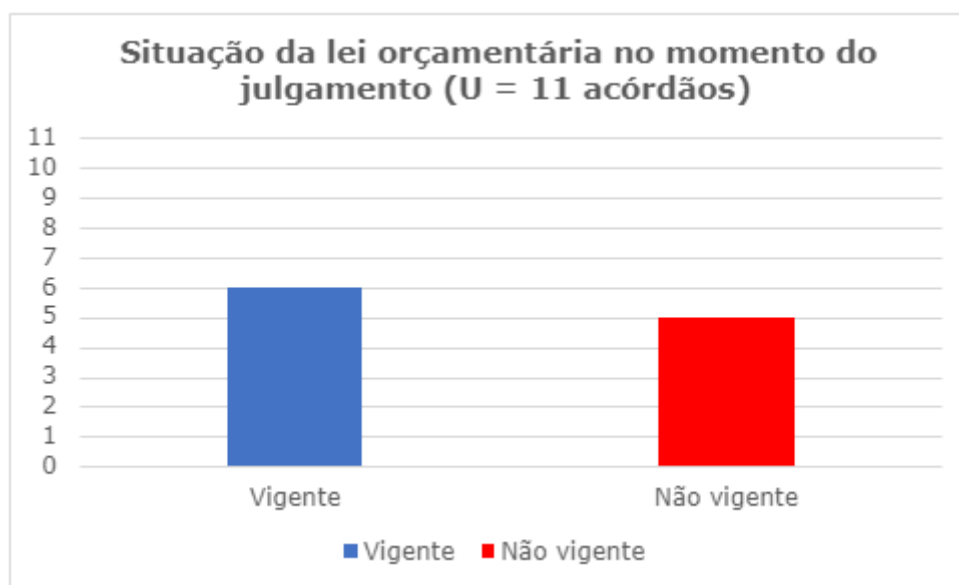
*Gráfico 3 – Resultado do julgamento do acórdão quanto à matéria*

### **3.2.3. A situação da lei quando a ação foi julgada**

Neste ponto, procurou-se observar se a lei orçamentária objeto do acórdão ainda se encontrava em vigor ou se seus efeitos já haviam se exaurido quando ocorreu o julgamento que resultou no acórdão.

No caso da ADPF 307 MC-Ref (analisada no item 3.2.3.1), ainda não havia lei orçamentária, mas apenas um projeto em tramitação. Por isso, a ação mencionada não foi incluída no universo da presente análise.

Extraiu-se que, do universo de 11 acórdãos, 6 foram julgados enquanto a lei que constituía seu objeto ainda vigorava, quais sejam: a ADI 5.381 MC-Ref, ADI 6.594, ADI 7.073, ADI 5.449 MC-Ref, ADI 5.468 e a ADI 7.058-MC. Os outros 5 acórdãos, ao contrário, foram julgados em um momento em que a lei orçamentária já havia perdido a sua eficácia, sendo eles: a ADI 4.356, a ADI 5.120 AgR, a ADI 5.287, a ADI 4.663 MC-Ref e a ADI 5.548-MC.



*Gráfico 4 – Situação da lei orçamentária no momento do julgamento do acórdão*

### 3.2.4. A linha jurisprudencial aplicada

Aqui, houve a pretensão de observar qual a linha jurisprudencial – majoritária ou excepcional<sup>96</sup> – aplicada aos acórdãos cujo objeto já havia deixado de vigorar no momento do julgamento. Portanto, tomou-se como universo esse grupo de 5 acórdãos.

Em 2 acórdãos do grupo mencionado, foi aplicada a jurisprudência majoritária. São eles: a ADI 5.120 e a ADI 4.663 MC-Ref. Nos outros 3 acórdãos, foi aplicada a jurisprudência excepcional da Corte. São eles: a ADI 4.356, a ADI 5.287 e a ADI 5.598-MC.

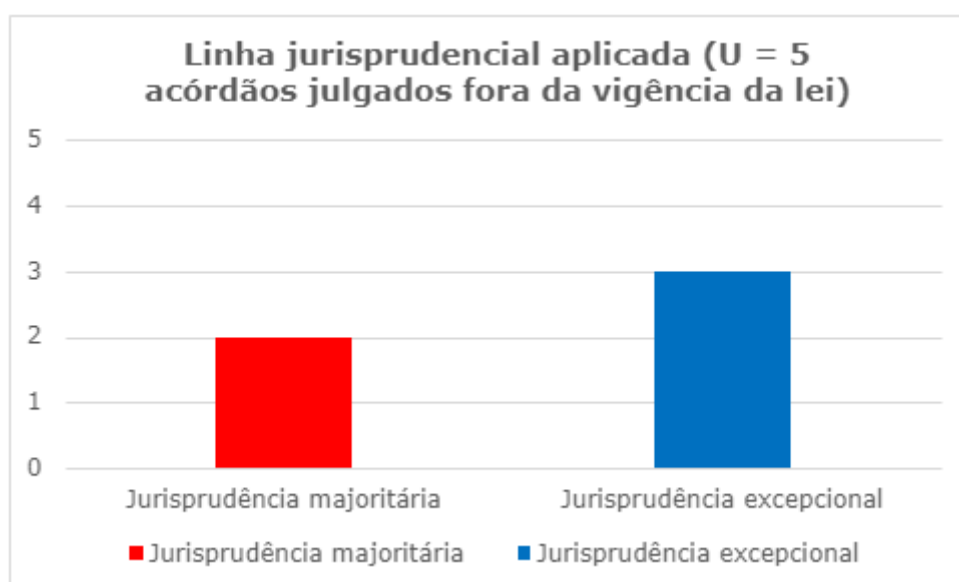


Gráfico 6 – Linha jurisprudencial aplicada no acórdão

### 3.2.5. Resultados da análise quantitativa dos acórdãos

Em primeiro lugar, nota-se que a porcentagem de acórdãos referentes a medidas cautelares é alta. No grupo de acórdãos analisado, tal

---

<sup>96</sup> A jurisprudência majoritária e a jurisprudência excepcional do Supremo Tribunal Federal em relação à preliminar de prejudicialidade por perda superveniente de objeto, ocasionada pela perda de eficácia da lei impugnada, estão conceituadas nas páginas 27 e 28 desta monografia.

porcentagem é de exatamente 50%. Além disso, não houve julgamento do mérito em nenhuma das ações a que esses acórdãos se referem. Dessa forma, o caminho que se vislumbra para elas – ao menos, sob a linha da jurisprudência majoritária – é a prejudicialidade e a extinção pela perda superveniente de objeto, o que faz a porcentagem parecer ainda maior.

Ademais, a discrepância entre o número de ações conhecidas e não-conhecidas é revelador da percepção, ainda que preliminar, de que a tese formalista foi superada. Essa visão é acentuada pelo fato de que, nas duas ações não-conhecidas, a motivação foi a perda superveniente de objeto causada pelo exaurimento da eficácia da lei orçamentária, e não qualquer espécie de apego à tese mencionada.

Ainda no sentido da perda superveniente de objeto, convém ressaltar que, em todos os acórdãos analisados, pelo fim da vigência da lei orçamentária impugnada. Esse dado, corroborado pelo elevado número de ações analisadas cujo objeto já havia deixado de vigorar (6 das 11 ações), demonstra que a temporariedade desse tipo de lei, quando somada ao processo decisório extremamente moroso do Supremo Tribunal Federal, leva as ações a um fim anômalo.

Por fim, quanto à jurisprudência aplicada diante da perda superveniente de objeto, pode-se notar que – ao menos em relação aos acórdãos objeto desta pesquisa – o domínio da jurisprudência majoritária foi relativizado, havendo expressiva aplicação da jurisprudência excepcional. Na verdade, ao observar tais dados, parece que “majoritário” e “excepcional” se inverteram – já que este foi mais aplicado que aquele. Deve ser ressaltado, todavia, que tal percepção é apenas preliminar, podendo não se sustentar até o resultado final deste trabalho.

#### 4. ANÁLISE DAS DECISÕES MONOCRÁTICAS<sup>97</sup>

Como já foi ressaltado no item 2.3.2 da presente pesquisa, que detalha o processo utilizado para fazer análise das decisões monocráticas, ela terá natureza apenas quantitativa. Portanto, serão extraídos das 24 decisões selecionadas e, posteriormente, analisados os dados que ajudam a responder à pergunta e às subperguntas de pesquisa.

A análise das decisões monocráticas guarda uma peculiaridade: os dados observados nela estão extremamente conectados entre si. Dessa forma, não seria vantajoso classificá-los e apresentar os resultados só ao final, tal como feito com os dois acórdãos (item 3.2 desta monografia). Por isso, os dados serão analisados em um único bloco, sendo seus resultados apresentados ao longo da análise.

Em primeiro lugar, pode-se observar que existem três grandes grupos de decisões monocráticas. Conforme a descrição e o gráfico que se encontram abaixo.

O primeiro grupo é formado pelas 7 decisões em que se julgava **medida cautelar**, sendo elas a ADI 4.356 MC, a ADI 5.242 MC, a ADI 5.381 MC, a ADI 5.449 MC, a ADI 5.513 MC, a ADI 6.125 (de 07/05/2019)<sup>98</sup> e a ADPF 307 MC.

O segundo grupo, por sua vez, é formado pelas 14 decisões em que se declarou a **prejudicialidade da ação**, com consequente extinção do processo. São elas: a ADI 4.038, a ADI 4.593, a ADI 4.602, a ADI 4.749, a ADI 4.922, a ADI 5.242, a ADI 5.381, a ADI 5.449, a ADI 5.513, a ADI 5.641, a ADI 5.682, a ADI 6.125 (de 10/10/2022), a ADPF 307.

---

<sup>97</sup> Existem decisões monocráticas citadas nos acórdãos analisados que não puderam ser analisadas neste trabalho. Acontece que, na etapa de seleção das decisões, descrita no item 4.2, nem todas as monocráticas a que os acórdãos se referem foram localizadas. Em 4 ações, foram analisadas tanto monocráticas quanto acórdão. Em outras 8 ações, somente o acórdão foi analisado.

<sup>98</sup> Nessa decisão, o relator, Ministro Marco Aurélio, decide que a ação, que foi ajuizada com pedido de medida cautelar, deve ter um julgamento definitivo. Diante disso, interpretou-se que a decisão equivaleria - embora não fosse mencionado expressamente - ao julgamento pela improcedência do pedido cautelar.

Finalmente, o terceiro grupo é formado por somente três decisões, nas quais, já preliminarmente, negou-se prosseguimento às ações – são elas: a ADI 4.760, a ADI 5.863 e a ADPF 330 MC<sup>99</sup>. Nesses casos, também há a extinção do processo, mas logo no início.

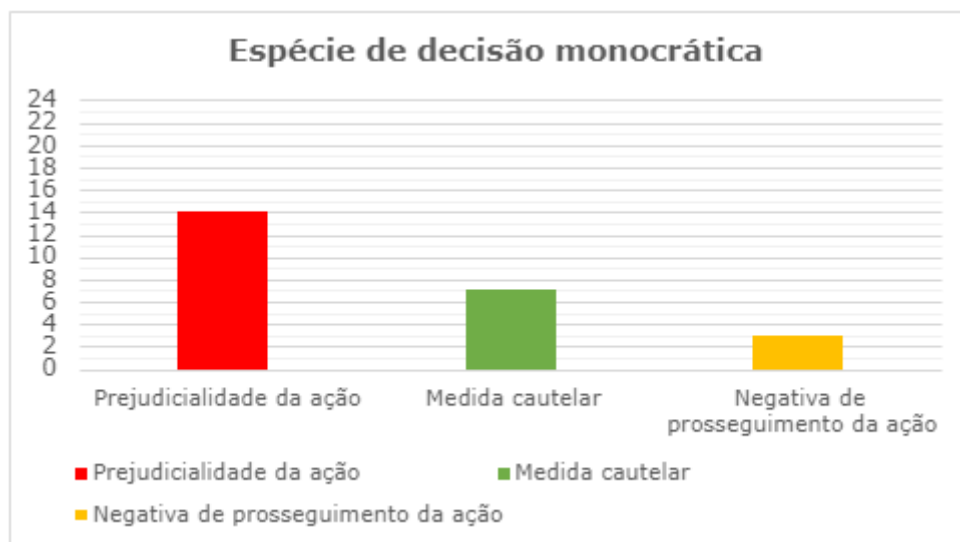
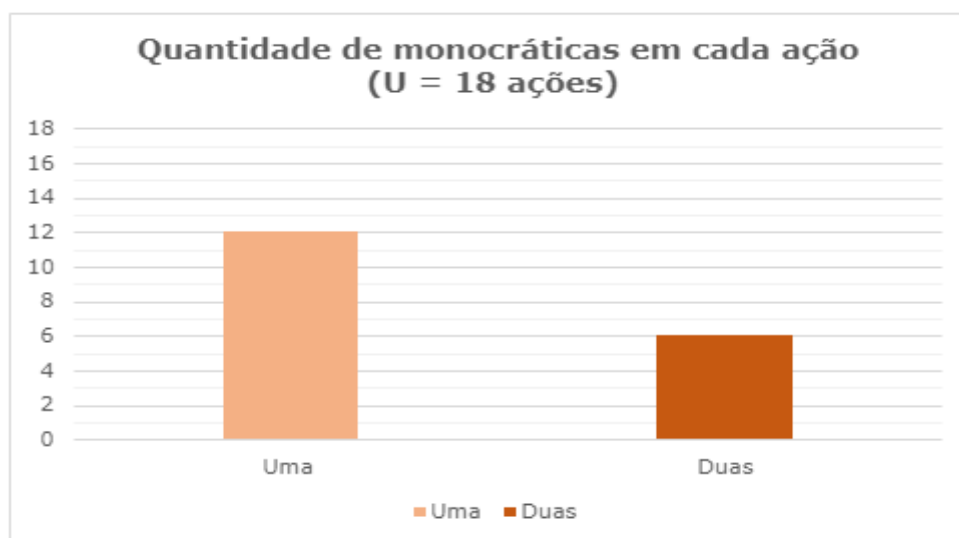


Gráfico 7 – Espécie de decisão monocrática

Antes de seguir com a análise propriamente dita, é necessário ressaltar que, em uma mesma ação, podem ter sido proferidas várias decisões monocráticas. Por exemplo, nesta pesquisa, foram analisadas 24 decisões monocráticas, as quais, no entanto, são referentes a apenas 18 ações. Isso significa que há ações em que houve múltiplas decisões. Na presente análise, mais especificamente, existem seis ações<sup>100</sup> que contam com duas decisões cada e outras 12 ações que contam com somente uma monocrática, conforme o gráfico a seguir.

<sup>99</sup> Nessa decisão, o Ministro Celso de Mello decidiu pelo não-conhecimento da ação porque não estariam satisfeitos os requisitos de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Dessa forma, o ministro sequer se debruça sobre o pedido de medida cautelar. Por essa razão, incluiu-se tal decisão no terceiro grupo, referente à negativa de seguimento da ação, e não no primeiro grupo, referente ao julgamento de cautelar.

<sup>100</sup> ADI 5.242 (decisões ADI 5.242 MC e ADI 5.242), a ADI 5.381 (decisões ADI 5.381 MC e ADI 5.381), a ADI 5.449 (decisões ADI 5.449 MC e ADI 5.449), a ADI 5.513 (decisões ADI 5.513 MC e ADI 5.513), a ADI 6.125 (decisões ADI 6.125, de 07/05/2019, e ADI 6.125, de 10/10/2022) e a ADPF 307 (decisões ADPF 307 MC e ADPF 307).



*Gráfico 8 – Quantidade de decisões monocráticas em cada ação*

Além disso, nada impede que as decisões referentes a uma mesma ação estejam contidas em grupos diferentes dentre os estabelecidos logo acima. Nesta análise, em todas as seis ações que contam duas monocráticas, uma das decisões se refere ao julgamento de cautelar e outra, à posterior declaração de prejudicialidade da ação. Isso é possível porque as causas da prejudicialidade de uma ação, como a perda de objeto pelo decurso do tempo, podem ser posteriores ao julgamento de medida cautelar.

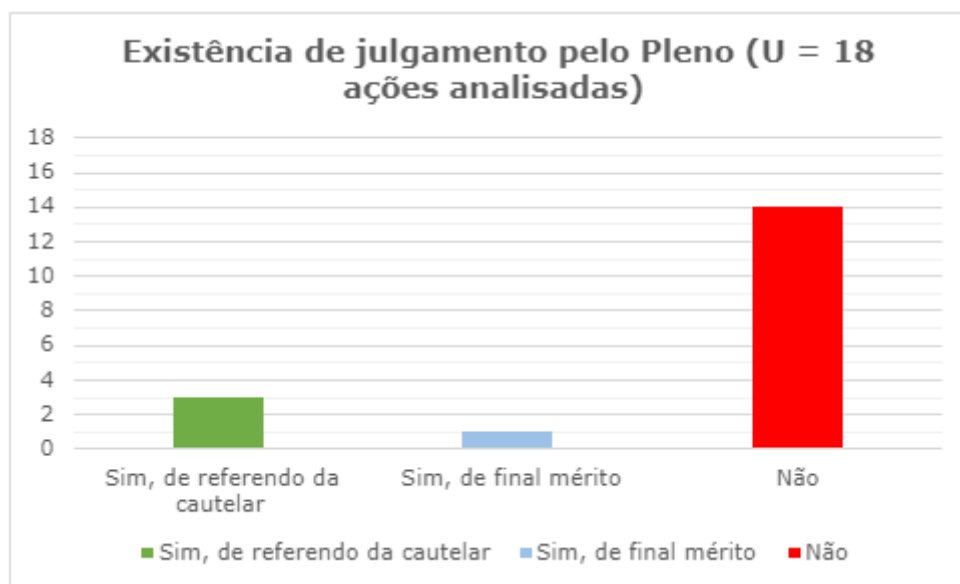
Quanto à prejudicialidade das ações, é necessário que se investiguem os motivos que levam à sua expressividade nas decisões monocráticas. Tendo isso em mente, buscou-se observar qual a justificativa para o assentamento da prejudicialidade em cada uma delas.

Percebeu-se que, em 13 ações, das 14 que sofreram com a prejudicialidade, ela ocorreu devido ao fim do período de vigência das leis orçamentárias impugnadas, levando à extinção do processo. Somente uma delas, a ADPF 307, foi extinta por motivo diferente: a revogação do preceito constitucional que se dizia violado. Assim, mais uma vez, nota-se que a temporariedade das leis orçamentárias é fator determinante dos seus julgamentos em sede de controle abstrato.



Portanto, o que se percebeu foi que, dentre as sete ações em que houve decisão em sede cautelar, seis foram julgadas prejudicadas posteriormente: a ADI 5.242, a ADI 5.381, a ADI 5.449, a ADI 5.513, a ADI 6.125 e a ADPF 307. Somente a ADI 4.356 chegou a ter seu mérito julgado. Ou seja: o julgamento só atingiu seu fim natural – o julgamento meritório –, em uma das 18 ações analisadas. Das outras 17 ações, três não foram conhecidas já de início, e as 14 outras foram, em momento posterior, extintas devido à prejudicialidade.

Também é relevante a análise do número de ações que chegaram a ser julgadas pelo Plenário do STF. Somente quatro – do total de 18 ações –, passaram por esse tipo de julgamento: a ADI 4.356, a ADPF 307, a ADI 5.381 e a ADI 5.449. Contudo, como já dito, somente a ADI 4.356 foi submetida ao julgamento final de mérito. As demais foram submetidas tão-somente ao julgamento de referendo, por parte do Tribunal Pleno, na medida cautelar deferida monocraticamente pelo relator. Portanto, mais tarde, também acabaram prejudicadas. Essas informações estão esquematizadas no gráfico abaixo.



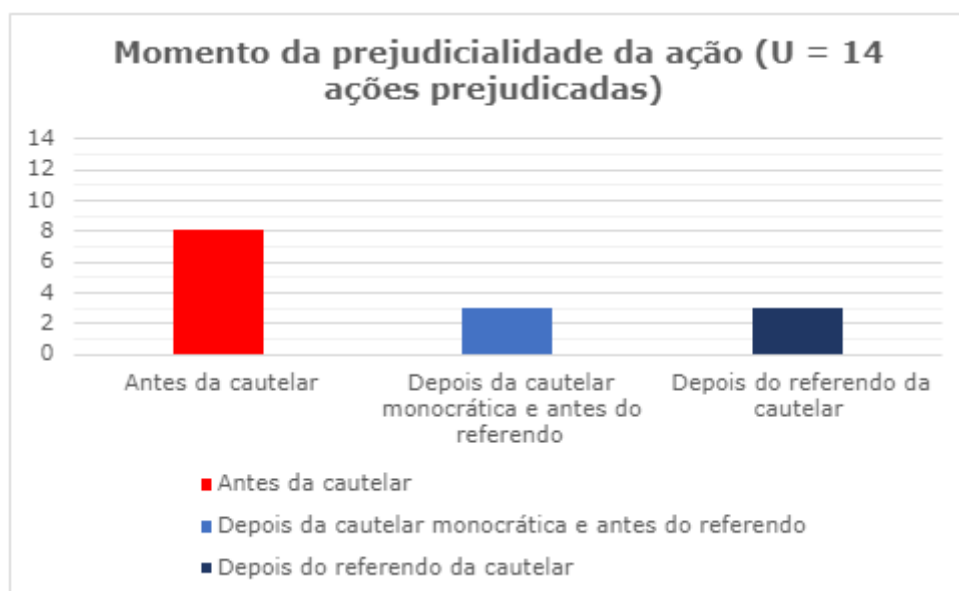
*Gráfico 8 – Existência de julgamento da ação pelo Pleno*

O dado acima chama a atenção para outro, também relevante a este trabalho: o momento em que é declarada a prejudicialidade das ações. Sob essa óptica, criaram-se três categorias para alocar as 14 ações prejudicadas: (i) prejudicadas antes da decisão monocrática sobre medida cautelar, (ii) prejudicadas entre o julgamento monocrático da cautelar e o seu referendo pelo Plenário e (iii) prejudicadas após o referendo do Plenário.

Inserem-se na primeira categoria oito ações, que sequer foram apreciadas em sede cautelar: a ADI 4.038, a ADI 4.593, a ADI 4.602, a ADI 4.749, a ADI 4.922, a ADI 5.641, a ADI 5.682 e a ADPF 7.

Na segunda, encontram-se três ações, cujo pedido de medida cautelar foi julgado monocraticamente, mas não chegou a ser referendado: a ADI 5.242, a ADI 5.513 e a ADI 6.125.

Por fim, na terceira categoria, estão inseridas outras três ações, cuja medida cautelar chegou a passar por referendo do Plenário do Supremo Tribunal Federal, mas que não conseguiram chegar ao julgamento final de mérito. São elas: a ADI 5.381, a ADI 5.449 e a ADPF 307.



*Gráfico 9 – Momento em que a ação foi prejudicada*

Dessarte, quanto à prejudicialidade da ação por perda de objeto, extrai-se das monocráticas resultados diferentes do obtido com os acórdãos analisados. Enquanto nestes há a diminuição da declaração de prejudicialidade devido à aplicação da jurisprudência majoritária, na análise das monocráticas a prejudicialidade se mantém completamente dominante, atingindo 94,4% das ações.

Todavia, em relação à possibilidade de fiscalização constitucional abstrata das leis orçamentárias, chega-se ao mesmo resultado obtido com os acórdãos: o Tribunal se pacificou em torno da ADI 4.048 MC, abandonando a tese formalista. Isso pode ser notado porque nenhuma das ações deixou de ser conhecida pelo fato de ter como objeto uma norma orçamentária.

## **5. CONCLUSÃO**

### **5.1. As hipóteses se conformam aos resultados?**

Neste momento, serão apresentados os resultados da monografia, analisando, a partir deles, se a hipótese de pesquisa se confirmou e em que medida.

O primeiro ponto da hipótese dizia respeito à manutenção do paradigma da ADI 4.048 MC e, conseqüentemente, à pacificação da jurisprudência do STF no sentido desse precedente. É possível afirmar que, nesse ponto, a hipótese se confirmou.

Ao longo da monografia, foi possível perceber que nenhuma das ações, dentre 27 analisadas, deixou de ser conhecida por apego do Supremo Tribunal Federal à tese formalista – ou, sequer, à tese intermediária. Pelo contrário, os ministros afirmaram, em muitos dos acórdãos, que é possível que normas orçamentárias figurem como objeto do processo objetivo, seguindo explicitamente a tese da ADI 4.048 MC.

Percebeu-se, de outro lado, que as autoridades interessadas no não conhecimento da ação utilizavam a tese formalista como argumento, buscando impedir o julgamento do mérito dessas ações. Nesse sentido, a alegação de impossibilidade de fiscalização abstrata de leis orçamentárias foi recorrente nas manifestações dos Chefes do Executivo e das Assembleias Legislativas. Contudo, a tese formalista, sempre que surgiu, foi logo afastada pelos ministros.

Não obstante, em muitos dos acórdãos, os ministros sequer mencionaram o debate acerca da possibilidade desse tipo de controle. Entretanto, apesar do que possa parecer em um primeiro momento, esse resultado não vai de encontro à hipótese de pesquisa. Ao contrário, ele a corrobora. Quando os ministros conhecem a ação sem tecer quaisquer comentários relacionados à possibilidade de fiscalizar, em abstrato, as normas orçamentárias, parecem encará-la como natural – e já fora de dúvidas.

Diante disso, é possível afirmar que o Supremo Tribunal Federal já arrogou para si a função de realizar o controle concentrado de constitucionalidade das leis orçamentárias, consolidando-a. Consequentemente, ao observar todo o cenário apresentado ao longo da pesquisa, é possível afirmar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre esse assunto se pacificou em torno do paradigma da ADI 4.048 MC.

O segundo ponto da hipótese diz respeito ao efeito do decurso do tempo nas ações analisadas. Quanto a isso, pensava-se que o Supremo Tribunal Federal permaneceria rígido na aplicação da jurisprudência majoritária, tal como percebeu Natália Pires de Vasconcelos<sup>101</sup>. Nesse ponto, a hipótese não se confirmou completamente.

---

<sup>101</sup> VASCONCELOS, N. P. de. **O Supremo Tribunal Federal e o Orçamento**: uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias. 2010, pp. 160 e 161. Disponível em: <<https://sbdp.org.br/publication/o-supremo-tribunal-federal-e-o-orcamento-uma-analise-do-controle-concentrado-de-leis-orcamentarias/>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

É verdade que o Tribunal continuou a aplicar fortemente a jurisprudência majoritária, declarando a prejudicialidade das ações por perda superveniente de objeto e extinguindo-as. Contudo, houve o desenvolvimento e a consolidação, no âmbito da fiscalização abstrata das normas orçamentárias, da jurisprudência excepcional.

Como visto durante a análise qualitativa dos acórdãos, essa linha jurisprudencial surgiu com a ADI 3.146 e foi aplicada ao controle das normas orçamentárias, pela primeira vez, no julgamento da ADI 4.356. De acordo com ela, em certos casos, é possível deixar de assentar a prejudicialidade por perda superveniente de objeto mesmo que a norma orçamentária já não vigore mais. Os casos que se adequam à sua aplicação seriam aqueles em que: (i) houve impugnação em tempo adequado, (ii) houve inclusão em pauta antes da perda de objeto e (iii) possa haver efeitos reflexos remanescentes após o término da eficácia da lei.

Com o tempo, a jurisprudência excepcional se consolidou, sendo aplicada em três ações, das seis cujo julgamento se deu após o fim da vigência da lei. As demais foram julgadas de acordo com a jurisprudência majoritária e, dessarte, extintas. Isso evidencia que houve uma flexibilização da aplicação desta, o que vai de encontro com a perspectiva de aplicação rígida que a hipótese defendeu.

Contudo, é necessário afirmar que essa flexibilização só ocorreu nos julgamentos colegiados. Esse fato é devido ao segundo requisito para a aplicação da jurisprudência excepcional: a inclusão em pauta antes do início do julgamento. As leis orçamentárias possuem período de vigência demasiadamente curto, quando comparado ao tempo que o processo de inclusão em pauta costuma demandar. Por isso, muitas ações são extintas ainda em sede monocrática, sem qualquer perspectiva de julgamento colegiado. Por isso, dentre as 18 ações cujas decisões monocráticas foram analisadas, 11 foram julgadas prejudicadas sem terem sido submetidas ao julgamento pelo Plenário.

Além disso, na análise dos acórdãos, foi possível perceber que o julgamento de metade das ações se deu em relação ao referendo de medida

cautelar monocraticamente concedida. Esses julgamentos, embora sejam de mérito, não são julgamentos finais de mérito – ou seja, não correspondem ao fim natural da ação. A ação segue e, posteriormente, pode ser julgada prejudicada por uma decisão monocrática, como ocorreu com a ADPF 307, a ADI 5.381 e a ADI 5.449<sup>102</sup>.

Portanto, parte da hipótese acabou se confirmando: nas ações que tiveram seu mérito julgado, a decisão final se deu, majoritariamente, em sede cautelar. Isso porque, das 26 ações, 18 passaram por julgamento do mérito. Dessas 18, apenas 6 chegaram ao julgamento final de mérito, enquanto as outras 12 só chegaram ao julgamento do mérito de sua cautelar, sendo declaradas prejudicadas posteriormente.

Finalmente, é possível sintetizar resultado referente ao segundo ponto da hipótese desta forma: houve a flexibilização da jurisprudência majoritária, mas, ainda assim, a prejudicialidade tende a ser o fim natural das ações de fiscalização abstrata de norma orçamentária. Além disso, a decisão final costuma estar relacionada ao mérito da cautelar.

## **5.2. Resultados que fogem à hipótese**

Por fim, alguns resultados que não se enquadram na hipótese se mostraram relevantes e merecem ser ressaltados. Eles se referem à postura adotada pelo Supremo Tribunal Federal em relação aos limites de sua própria atuação. Tais limites foram estabelecidos sobretudo na ADI 5.468 (item 3.1.4.3) e na ADI 7.058 MC (item 3.1.4.4).

Na ADI 4.048 MC, apesar de o STF ter permitido a fiscalização abstrata de constitucionalidade de normas orçamentárias, seus limites não foram estabelecidos de forma clara. Dessa forma, tornou-se necessária sua delimitação posterior, o que culminou na discussão acerca das balizas da intervenção da Corte no Orçamento Público, que se deu no julgamento da ADI 5.468.

---

<sup>102</sup> Essas, junto com a ADI 4.356, foram as ações em que se analisou as monocráticas e o acórdão. Acontece que, durante a etapa de seleção de decisões, não foram localizadas muitas decisões a que os acórdãos se referiam, o que levou a essa falta de correspondência.

Na discussão mencionada, os ministros ressaltaram que a função de fixar o Orçamento Público é notoriamente do Poder Legislativo, que deve deliberar sobre todas as leis orçamentárias. Nesse sentido, o Poder Judiciário deve ser deferente às decisões legislativas em matéria orçamentária.

Por consequência, começam a ser estabelecidas vedações à atuação do Supremo Tribunal Federal nesse âmbito por meio de sua própria jurisprudência. Entre tais vedações, encontra-se a proibição do juízo de valor das dotações orçamentárias da lei orçamentária anual, salvo em situações de grave inconstitucionalidade.

Logo, parece que o Tribunal caminha, em relação ao controle concentrado de constitucionalidade, para uma espécie de autocontenção. Com isso, poderiam ser evitados eventuais abusos no desempenho dessa função de controle e ingerências nas escolhas político-orçamentárias dos parlamentares.

## **6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.925, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 19 dez. 2003. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>>. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.146, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 19 dez. 2006. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395714>>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.356, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 09 fev. 2011. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622816>>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.593, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 21 ago. 2013. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=164588294&ext=.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.749, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 10 jun. 2014. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=234741689&ext=.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.922, Decisão Monocrática. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 29 abr. 2014. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=219971014&ext=.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.120, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 24 out. 2014. Disponível em: <[Consultar Processo Eletrônico \(stf.jus.br\)](#)>. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.287, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 18 maio 2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11638659>>. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.468, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 30 jun. 2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13269137>>. Acesso em: 06 nov. 2023.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.594, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 19 set. 2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757704009>>. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.073, Tribunal Pleno. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF, 26 set. 2022. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760972740>>. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.120, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 18 ago. 2015. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10241271>>. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 810, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Francisco Rezek. Brasília, DF, 10 dez. 1992. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346620>>. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 848, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 18 mar. 1993. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346643>>. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.911, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, DF, 19 nov. 1998. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347325>>. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.663, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 15 out. 2014. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>>. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.048, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 14 maio 2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.663, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 15 set. 2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4149160>>. Acesso em: 04 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.381, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 26 nov. 2011. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308270222&ext=.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.598, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 27 mar. 2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766973679>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.058, Tribunal Pleno. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF, 03 mar. 2022. Disponível em: <

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760972740>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 307, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 18 dez. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=191569725&ext=.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.663, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 15 out. 2014, p. 13. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>>. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.449, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 10 mar. 2019. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10743671>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 307, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 19 dez. 2013. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5519916>>. Acesso em: 09 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.640, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, DF, 12 fev. 1998. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=968>>. Acesso em: 24 out 2023.

DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Público e Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª ed. São Paulo: Editora Afiliada, 2010.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 6ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

SANTOS, F. R. dos; JANKOSKI, A. R. M. C; OLIVEIRA, A. G. de; RASOTO, V. I. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, pp. 191-212, 2017. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1038>>. Acesso: 14 nov. 2023.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do Direito Público**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

VASCONCELOS, N. P. de. **O Supremo Tribunal Federal e o Orçamento**: uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias. 2010. Disponível em: <<https://sbdp.org.br/publication/o-supremo-tribunal-federal-e-o-orcamento-uma-analise-do-controle-concentrado-de-leis-orcamentarias/>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: EDUSP, 2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, v. 91, n. 798, pp. 23-50, 2002.

## **ANEXO 1 – TABELA DE ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS**

*Link* para a tabela de análise dos acórdãos:  
<[https://1drv.ms/x/s!Am7sukChg-oWjnQAKD97e0\\_yctqy?e=N7WRgc](https://1drv.ms/x/s!Am7sukChg-oWjnQAKD97e0_yctqy?e=N7WRgc)>.

## **ANEXO 2 – TABELA DE ANÁLISE DAS DECISÕES MONOCRÁTICAS**

*Link* para a tabela de análise das decisões monocráticas:  
<[https://1drv.ms/x/s!Am7sukChg-oWjm\\_b3\\_h56QHxp2ZT?e=qzjMuO](https://1drv.ms/x/s!Am7sukChg-oWjm_b3_h56QHxp2ZT?e=qzjMuO)>.