



**Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
Instituto de Ciências Jurídicas
Curso de Direito
Disciplina: Direito Financeiro**

ESTUDO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS DOS ESTADOS SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA DO STF¹

Bárbara Araújo B. Caldas²
Cláudia Emanuelle Florentino de Araújo³
Line Luan Luma Lima⁴

Orientador: Prof. Dr. Edival Braga⁵

Artigo acadêmico escrito com o objetivo de compreender a sistemática das leis orçamentárias estaduais, partindo do estudo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF. As leis orçamentárias estaduais podem ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI? Os Estados planejam seus orçamentos conforme disposto na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas normas de Direito Financeiro?

Sumário: 1. Introdução; 2. Leis Orçamentárias Estaduais; 3. Controle de Constitucionalidade das Leis Orçamentárias; 4. Inconstitucionalidades nas Leis Orçamentárias dos Estados, 4.1. Rondônia – ADI 848/2002, 4.2. Roraima – ADI 3.652/2006, 4.3. Rio Grande do Sul – ADI 1144/2006, 4.4. Alagoas – ADI 2.562/2010, 4.5. Ceará 4.426/2011; 5. Considerações Finais; 6. Referências Bibliográficas.

Resumo: O presente artigo tem como escopo verificar as inconstitucionalidades recorrentes nas leis orçamentárias estaduais. Em um primeiro momento, abordar-se-ão as características gerais das leis orçamentárias estaduais. Em seguida, realizar-se-á um estudo acerca do controle de constitucionalidade das leis orçamentárias. Por fim, proceder-se-á a uma análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs com destaque nos Estados de Rondônia,

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2026, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo

² Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Roraima.

³ Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Roraima.

⁴ Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Roraima.

⁵ Professor de Direito Financeiro da Universidade Federal de Roraima - UFRR

Roraima, Rio Grande do Sul, Alagoas e Ceará a fim de apurar quais os erros mais recorrentes objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal – STF.

Palavras-chave: Leis Orçamentárias Estaduais; Controle de Constitucionalidade; Ação Direta de Inconstitucionalidade; Direito Financeiro.

Abstract: This article has the scope to analyse the recurring unconstitutionality in the State Budget laws. In first time, we will cover as general characteristics of the State Budget Law. Then will be appreciated a study about the constitutionality control of the Budget Law. Finally, an analysis of Direct Actions Unconstitutional especially in the states of Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Alagoas and Ceará in order to ascertain what errors are more recurrent analysis object of Supreme Court.

Keywords: State Budget Law; Constitutionality control; Direct action of unconstitutionality; Financial Law.

1 Introdução

O objeto deste artigo é o estudo das leis orçamentárias estaduais, tendo como finalidade compreender a sistemática destas leis no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF. Dito isto, para entendermos o posicionamento do STF em relação ao Orçamento é necessário abordar as Leis Orçamentárias estaduais como normas que auxiliam no planejamento estatal, determinando as despesas e as receitas necessárias para o funcionamento do Estado e promoção de direitos sociais e políticas públicas.

As políticas públicas referem-se a direitos assegurados constitucionalmente, como por exemplo, a educação e a saúde, que são direitos universais. Essas políticas condicionam recursos a fim de atingir os objetivos constitucionais elencados no art. 3º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O planejamento do orçamento é uma atividade complexa que exige cuidados especiais para não incidir em eventuais inconstitucionalidades. Para tanto, a Constituição Federal de

1988 traz ao longo do seu Título VI, Capítulo II, o que entende pertinente e indispensável ao regime orçamentário, traçando competências e limites ao exercício das iniciativas de planejamento e fixação das despesas públicas.

Para entender a relação do Supremo Tribunal Federal com o orçamento, se faz necessário uma análise evolutiva das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas na Corte.

2 Leis Orçamentárias Estaduais

As leis orçamentárias constituem instrumentos de planejamento e gestão de Políticas Públicas, pois a partir do orçamento estadual as receitas são previstas e as despesas fixadas, objetivando a implementação das políticas públicas e ações governamentais. Deste modo, a população compreende das razões de alocação de um recurso público.

Destarte, o orçamento estadual determinou que o planejamento será feito a partir de três meios, quais sejam: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, proporcionando a programação e o planejamento.

O Plano Plurianual – PPA estabelecerá de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto. Ademais o PPA será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, podendo ser revisto quando necessário e orientará as prioridades constantes na LDO e LOA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, contidas no Plano Plurianual, para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração dos orçamentos anuais, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política tarifária das empresas da Administração Indireta e a de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, sendo que, no primeiro ano do mandato do Governador, as metas e as prioridades para o exercício subsequente integrarão o Projeto de Lei do Plano Plurianual.

Com base no Plano Plurianual, que estabelece o plano para o período de quatro anos, e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que define as metas e prioridade para o ano seguinte, é elaborada a Lei Orçamentária Anual - LOA. É nesta lei que se define a origem, o montante e

o destino dos recursos a serem gastos. Por um lado, a LOA traz a previsão da receita, que representa os recursos dos tributos, dos empréstimos e de outras fontes, que devem ser arrecadados durante o ano. Por outro, fixa esse mesmo valor como “teto” para as despesas que poderão ser executadas pelo governo. Note-se que a Lei Orçamentária deve ser compatível com a Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Certos tipos de despesa são irredutíveis: as relativas a dotações para pessoal e seus encargos, as relativas a serviço da dívida e as transferências tributárias constitucionais para Municípios. Ainda, devem ser observados os limites constitucionais mínimos para educação e saúde. O Orçamento do Estado segue os preceitos técnico-formais estabelecidos na Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, com as diretrizes fixadas pela Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A despesa está organizada segundo a classificação funcional da despesa por função e subfunção, de acordo com a Portaria nº 42/1999, do Ministério de Orçamento e Gestão, combinada com os programas constantes do Plano Plurianual.

3 Controle de Constitucionalidade das Leis Orçamentárias

Atualmente, o controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro é realizado pelo Poder Judiciário através dos seus órgãos previstos na Constituição Federal de 1988. Esse controle se dá através de dois sistemas: o difuso e o concentrado. Sendo o controle difuso, aquele realizado por qualquer juízo ou Tribunal do Poder Judiciário. Por outro lado, o controle concentrado de constitucionalidade só pode ser exercido por um único órgão do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Brasil adotou o sistema híbrido de controle de constitucionalidade.

Na Constituição Federal de 1988 o orçamento possui natureza jurídica de lei (critério formal) para vigorar pelo prazo determinado. Porém, para o Supremo Tribunal Federal, do ponto de vista material, as leis orçamentárias seriam atos administrativos concretos e, então por isso, insuscetíveis de ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade. Aproveitando-se do então posicionamento da Suprema Corte, alguns gestores começaram a enviar ao Parlamento leis orçamentárias que não correspondiam às reais necessidades sociais.

Ademais, inúmeras leis orçamentárias passaram a ser aprovadas em desacordo com a Constituição Federal. Nesse sentido, começaram a vigor no ordenamento jurídico leis orçamentárias promovendo as vinculações de receitas, Lei de Diretrizes Orçamentárias em desacordo com o estabelecido no Plano Plurianual, entre outras irregularidades, deixando de atender adequadamente aos fins sociais por falta de recursos para suprir as despesas públicas.

Diante de visíveis incompatibilidades com a Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal começou a receber Ações Diretas de Inconstitucionalidade sobre leis orçamentárias, não as conhecendo por se tratarem, do ponto de vista da Corte, de ato administrativo concreto, ou seja, sem generalidade e abstração, pelo que não era possível ser objeto de ação de controle concentrado, já que visa a defesa da ordem objetiva (uma ação abstrata e não concreta).

Em 2003, o Tribunal começou a acenar uma mudança de sua posição tradicional com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2925, pois a Suprema Corte verificou que, na prática, não conhecer ADIs ao argumento de que as leis orçamentárias (objeto) constituíam ato de natureza concreta, pelo que são inadmissíveis de serem apreciadas em controle abstrato de constitucionalidade, poderia permitir práticas, por parte dos Poderes, principalmente o Executivo, abusivas à Atividade Financeira do Estado, em completo descompasso com a Constituição Federal de 1988.

No ano de 2008, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048, do Supremo Tribunal Federal representou um novo precedente da Corte ao controle concentrado de constitucionalidade das leis orçamentárias. A Corte firmou o entendimento de que as normas orçamentárias não devem respeitar tão somente a Constituição Federal, mas também ter conteúdos que representem efetivamente os anseios sociais, sob pena de configurar uma inconstitucionalidade.

4 Inconstitucionalidades nas Leis Orçamentárias dos Estados

4.1 Rondônia – ADI 848/2002

O Procurador Geral da República ajuíza a seguinte Ação Direta de Inconstitucionalidade impugnando o art. 6º da Lei nº 431/92, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Estado de Rondônia para o ano de 1993, *in verbis*:

Art. 6º - Para efeito do disposto nos artigos 75, § 1º e 99 da Constituição Estadual, ficam estipulados os seguintes limites para a elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como do Ministério Público, baseados na receita líquida do Tesouro e no Fundo de Participação dos Estados:

I – Poder Judiciário 5%;

II – Poder Legislativo 5%;

III – Ministério Público 3%;

IV – Tribunal de Contas do Estado 1,5%

Ocorre que, a fixação do limite máximo de 5% da receita líquida para a elaboração da programação orçamentária do Poder Judiciário ocorreu sem a anuência deste mesmo Poder, sem a devida deliberação conjunta entre os Poderes prevista no art. 99, § 1º da Constituição Federal, que restou violada:

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.

Infere-se deste artigo da Constituição Federal de 1988, que a referida Lei de Diretrizes Orçamentária do Estado de Rondônia foi infeliz ao estabelecer limites à proposta orçamentária do Poder Judiciário sem a participação deste no procedimento, uma vez que tal previsão está expressa no texto constitucional.

A princípio, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu liminar para suspender a eficácia do artigo 6º, da Lei nº 431/92, reconhecendo a participação necessária do Poder Judiciário na fixação do limite da sua proposta orçamentária, em consonância com o art. 99, §1º da CF/88. Entretanto, o Ministério Público Federal opinou pela prejudicialidade da presente ADI, uma vez que a Lei de Diretrizes Orçamentárias impugnada teve vigência limitada ao ano de 1993, não mais vigorando no mundo jurídico ao ano do julgamento.

Para proferir a decisão a Corte se utilizou do antecedente da ADI nº 1.355, “a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica em considerar prejudicadas as ações diretas atacando leis de vigência temporária que tenham perdido eficácia no curso do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade”. E concluiu julgando prejudicada a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade pela perda do objeto.

4.2 Roraima – ADI 3652/2006

Esta Ação Direta de Inconstitucionalidade foi ajuizada pelo Governador do Estado de Roraima, a fim de impugnar a Lei Estadual nº 503, de 04 de agosto de 2005, derivada do Projeto de Lei nº 013/2005, que versava sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Estadual para o exercício de 2006.

A princípio, o referido Projeto de Lei foi significativamente alterado pela Comissão Relatora, através de emendas. Depois de aprovado, o Projeto foi encaminhado para o Gabinete Civil Executivo para análise e, no prazo legal, o Governador do Estado de Roraima vetou todos os artigos emendados. Entretanto, a Assembleia Legislativa rejeitou alguns dos vetos, dentre eles, os dos art. 41, *caput*; art. 52, §§1º, 2º e 3º; art. 55, *caput* e art. 56, parágrafo único, promulgando-os por meio da Lei nº 503/2005.

De acordo com o requerente, o art. 41, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, modificada pelos membros do Parlamento Estadual, contraria frontalmente a Constituição Federal em seu art. 169 e a Lei de Responsabilidade Fiscal nos seus arts. 19 e 20. Tal alegação merece prosperar, conforme analisaremos a seguir:

LDO 503/2005	Art. 41. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como, o Ministério Público do Estado, terão como limites na elaboração de suas propostas orçamentárias, para pessoal e encargos sociais, a despesa com a folha de pagamento calculada de acordo com a situação vigente em junho de 2005, projetada para o exercício de 2006, considerando os eventuais acréscimos legais, inclusive revisão geral, a serem concedidos aos servidores públicos estaduais, alterações de planos de carreira e admissões para preenchimento de cargos, em conformidade com o disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e nesta Lei, considerando como limite máximo para o Poder Executivo 47,5% (quarenta e sete vírgula cinco por cento); para o Judiciário, 6% (seis por cento), para o Legislativo 4,5% (quatro vírgula cinco por cento); e para o Ministério Público, 2% (dois por cento), mantendo-se assim, o mesmo percentual de despesa com pessoal e encargos sociais verificado no exercício de 2005.
CF/88	Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
Lei de Resp. Fiscal (LC 101/2000)	Art. 19. Para os fins do disposto no <i>caput</i> do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal , em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

	I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento). 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; d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.
--	--

Observa-se que a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina em seu artigo 19 taxativamente a repartição dos limites globais para despesa total com pessoal. Portanto, verificamos que o *caput* do art. 41 da Lei De Diretrizes Orçamentárias do Estado de Roraima ultrapassa em 1,5% o limite de 3% estipulado para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado. Podemos observar também, que o excedente 1,5% foi descontado do limite estabelecido para o Poder Executivo de 49%, apresentando na LDO apenas 47,5%.

Outro problema apontado pelo requerente na ADI 3652/2006 foram as impropriedades técnicas que inviabilizam o art. 52, §§ 1º, 2º e 3º, da LDO:

Art. 52 Caso ocorra **superávit orçamentário na previsão orçamentária**, para atingir a meta prevista no art. 13 desta Lei, será atualizado nos termos da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, fixando-se separadamente o novo percentual que caberá para o conjunto de “projetos” e de “atividades” e “operações especiais”, excluídas as despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais de execução, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida.

§ 1º O Poder Executivo encaminhará ao Legislativo Estadual, no prazo estabelecido no caput do art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, minucioso estudo técnico com as estimativas de receitas e despesas nos novos percentuais e montantes estabelecidos.

§ 2º Na hipótese da ocorrência do disposto no caput deste artigo, o Poder executivo comunicará aos demais poderes e ao Ministério Público Estadual, até o termino do mês subsequente ao final do bimestre, acompanhado dos parâmetros adotados e das estimativas de receita e despesa, o montante que crescerá cada um.

§ 3º Os Poderes e o Ministério Público do Estado, com base na comunicação de que trata o § 2º, publicarão ato, até o final do mês subsequente ao encerramento do respectivo bimestre, estabelecendo os novos montantes

disponíveis para empenho e movimentação financeira, em cada um dos conjuntos de despesas mencionados no caput deste artigo.

O Governador do Estado de Roraima alega que não consta na legislação orçamentária – Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei nº 4320/64, LC nº 101/2000 – previsão do fenômeno “superávit orçamentário na previsão orçamentária”, conforme previsto no *caput* do art. 52 da LDO.

Adiante, o art. 55, *caput*, da LDO, é inconstitucional, pois o mesmo possibilita que o Poder Executivo apresente nova proposta quando do encaminhamento da Lei Orçamentária Anual. O art. 3º, da Lei nº 4320/64 estabelece que a Lei de Orçamento compreenda todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei. Ademais, o art. 38, da Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta de forma detalhada as Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), eliminando qualquer poder discricionário do Executivo:

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - estará proibida:

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

Por fim, em razão dos arts. 61 e 165, da CF/88 e dos arts. 62, XV; 63, I e 112, da Constituição Estadual que estabelecem ser de competência privativa do Poder Executivo a iniciativa de Leis Orçamentárias, o requerente alega que o art. 56, parágrafo único da LDO trata-se de um dispositivo inconstitucional, uma vez que prevê que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e o Ministério Público local poderão ao longo da execução orçamentária, promover alterações em seus orçamentos por intermédio de transposição, remanejamento ou transferência de recursos.

Em virtude dos fatos apresentados, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade formal de lei que trata de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo e tenha sido promulgada com emendas parlamentares que modifiquem o seu conteúdo, utilizando como precedente a ADI 2170/2005. Também, deferiu a liminar para suspender a eficácia da Lei Estadual nº 503/2005, representando uma mudança significativa de posicionamento do STF, que não tinha o costume de julgar Leis Orçamentárias, por considerá-las insuscetíveis de ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade.

4.3 Rio Grande do Sul – ADI 1144/2006

Nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul questiona-se a constitucionalidade da Lei nº 10.238/94, que Institui o Programa Estadual de Iluminação Pública destinado aos municípios do Rio Grande do Sul.

A Lei nº 10.238/94 constitui uma afronta ao art. 61, §1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal de 1988 que estabelece:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.

Entende-se que este dispositivo reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que crie órgãos da Administração Pública.

Ademais, o art. 165, inciso III, da Constituição Federal de 1988 determina que os orçamentos anuais sejam estabelecidos por lei de iniciativa do Poder Executivo, sendo, portanto, inconstitucional o art. 2º da Lei 10.238/94 que estabelece para o Programa Estadual de Iluminação Pública dotação orçamentária própria.

Destarte, a Constituição Federal atribui competência exclusiva ao Chefe do poder executivo para elaboração da Lei Orçamentária Anual, conforme disposto no artigo 165, Inciso III, CF/88.

De outra forma, a lei orçamentária ainda afronta a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989, tendo em vista que estabelece que o orçamento Estadual é de iniciativa do Poder executivo, conforme art. 149, *in verbis*:

Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais

Para fins de análise prática, destaca-se que a LOA representa a concretização das metas e objetivos previstos no PPA, em consonância com as prioridades elencadas na LDO. É o instrumento que controla as despesas de custeio e capital dos entes federativos, das autarquias, bem como das fundações criadas com seus recursos.

4.4 Alagoas – ADI 2562/2010

A referida ADI foi ajuizada pelo Governador do Estado de Alagoas em 2001 para discutir a constitucionalidade de dois dispositivos da Lei nº 6.261/2001 – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O artigo 31 determina ao Poder Executivo o pagamento de inativos aos servidores da Assembleia Legislativa:

Art. 31. Até que seja criado e implantado o Fundo Específico a que se refere o inciso VI do art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, o Poder Executivo, através do Instituto de Assistência Social IPASEAL, ou entidade que venha a substituí-lo, assumirá o pagamento dos inativos da Assembleia Legislativa Estadual.

Parágrafo Único. Para fins do dispositivo no caput deste artigo a Assembleia Legislativa Estadual consignará na Proposta Orçamentária de 2002 o montante correspondente da dotação orçamentária necessária ao cumprimento do acima estabelecido.

Ademais, o artigo 51 da mesma lei determina prazo para cumprimento de informações e solicitações estabelecidas pelo Poder Executivo:

Art. 51. O Poder Executivo, por meio da Coordenação de Orçamento Público da Secretaria de Estado de Planejamento, atenderá no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento, as solicitações, encaminhadas pelo Presidente da Assembleia Legislativa, de informações e dados, qualitativos e quantitativos, relativos às categorias de programação, que justifiquem os valores orçados e evidenciam a atuação do Governo.

O Governador de Alagoas sustentou que os artigos suscitados na ADI foram promulgados pela Assembleia Legislativa após a rejeição dos vetos apostos por ele às normas resultantes de emendas parlamentares. Sendo assim, os dispositivos seriam inconstitucionais, pois estariam em desconformidade com os artigos 2º; 61, § 1º, II, b e c; 63, I; 84, VI; 165, II; 166, §§ 3º e 4º; 169, §§ 3º e 4º, todos da Constituição Federal.

Outrossim, o art. 31 da Lei nº 6.261/2001 impõe despesa permanente, que não se limita, apenas, a um exercício financeiro, mas para todos a partir de então. A norma inserida pela emenda do legislador é de vigência não delimitada no tempo, o que não se ajusta à vigência temporal limitada, prevista no art. 165, §2º, da Constituição Federal para as normas contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias:

Art. 165. (...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Quando questionado, o Procurador-Geral da República pronunciou-se pela prejudicialidade da presente ação direta, tendo em vista que a lei impugnada estabelece as diretrizes orçamentárias do Estado do Alagoas para o exercício financeiro de 2002, desta forma, é lei com vigência apenas para aquele exercício financeiro; com o término deste, a lei exauriu sua eficácia jurídica-normativa. No mesmo sentido, a Assembleia Legislativa de Alagoas informou que “os dispositivos legais questionados na ação direta de inconstitucionalidade já não se encontravam em vigor, em vista da natureza temporária de sua vigência.

Na decisão proferida em 2010, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a declaração de inconstitucionalidade, tendo levado mais de nove anos para ser julgada, seria inútil, pois os

artigos da Lei nº 6.261/2001, ora impugnados, já teriam exaurido sua eficácia com o término do exercício financeiro de 2002 para o qual a referida LDO havia sido direcionada, perdendo, assim, o objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Observamos nessa análise da ADI 2562/2010, que o tempo revela-se o maior empecilho no que tange à efetividade do controle de constitucionalidade das Leis Orçamentárias, uma vez que o posicionamento do STF, nesses casos, firma-se pela extinção do processo sem o julgamento do mérito, inviabilizando a concretização do entendimento da Corte para problemas futuros em novas leis orçamentárias.

4.5 Ceará – ADI 4426/2011

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade para apreciar o art. 6º da Lei 14.506/09, do Ceará, que dispõe sobre a execução da despesa de pessoal.

Nesta ADI, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a expressão limitadora dos gastos do Ministério Público com pessoal em folha complementar, com o fundamento de que lei não orçamentária de iniciativa do Executivo não pode limitar execução orçamentária do Ministério Público.

Assim, é possível observar que a autonomia orçamentária do Ministério Público, prevista no §3º do art. 127 da Constituição Federal não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do MP.

Em suma, ao Ministério Público é atribuída a competência de elaborar sua própria proposta orçamentária, desde que dentro dos limites impostos na LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por fim, cabe dizer, que a Ação direta de inconstitucionalidade foi julgada parcialmente procedente para declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da expressão e do Ministério Público Estadual contida no art. 6º da Lei nº 14.506, de 16 de novembro de 2009, do Estado do Ceará.

5 Considerações Finais

No presente artigo, compreendemos que anteriormente as leis orçamentárias não eram objeto de controle de constitucionalidade, visto que, para o STF, as leis orçamentárias, como atos administrativos concretos, seriam insuscetíveis de controle de constitucionalidade por não serem dotadas de abstração, generalidade e impessoalidade.

Por outro lado, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048/2008 representou um maior ativismo do Supremo Tribunal Federal em relação ao orçamento, demonstrando sua insatisfação com as normas orçamentárias aprovadas em disparidade com a Constituição Federal, com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 4320/64 (que traça normas gerais de Direito Financeiro).

A partir da ADI 4048/2008 firmou-se na Corte um novo entendimento de que “o Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade”.

Destarte, a Corte por fim preconizou que as normas orçamentárias apesar da sua natureza de lei formal, em casos específicos podem assumir abstração e generalidade suficiente para ser apreciada pelo controle concentrado.

Entendimento este visto por nós como o mais acertado, tendo em vista que as leis orçamentárias constituem instrumentos de planejamento e gestão de Políticas Públicas, razão pela qual devem partir do pressuposto de bem estar social, a população tem que estar ciente de que os recursos estão sendo bem alocados por seus governantes.

Assim, a partir dos estudos das leis orçamentárias estaduais compreendemos que os estados possuem metas diferentes de planejamento e desenvolvimento, no entanto, para que estas tenham validade devem estar em consonância em especial com o postulado constitucional. Não pode uma lei orçamentária sobre o proposto de alavancar seu estado, desrespeitar as normas estabelecidas no direito financeiro e na carta magna.

Por fim, verificamos no decorrer da elaboração deste artigo que as decisões de mérito sobre a inconstitucionalidade das leis orçamentárias são bastante escassas. Na maioria dos casos, quando se tratam de Ações Diretas de Inconstitucionalidade antigas que só tiveram seu julgamento anos depois, o Supremo Tribunal Federal opta pela extinção do processo sem a

apreciação do mérito, uma vez que o objeto se perdeu no tempo, embora a escolha mais sábia fosse a análise dessas ADIs a fim de evitar que os erros se tornem recorrentes, além de concretizar o posicionamento da Corte.

6 Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 ago. 2016.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14ª Ed.. São Paulo: Atlas, 2009.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 18. ed. ver. ampl. São Paulo: SARAIVA, 2014.

PETTER, Lafayette Josué. **Direito Financeiro: Doutrina, jurisprudência, súmulas, vocabulário e questões de concurso**. Porto Alegre: VERBO JURÍDICO, 2010.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro Esquematizado**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: MÉTODO, 2012.

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

VASCONCELOS, Natália Pires de. **O Supremo Tribunal Federal e o Orçamento: Uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias**. 2010. 248 f. Monografia – Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP. São Paulo.

STF - **ADI: 4048 DF**, Relator: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 14/02/2011, Data de Publicação: DJe-035 DIVULG 21/02/2011 PUBLIC 22/02/2011.

STF - **ADI: 848 RO**, Relator: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 20/09/2002, Data de Publicação: DJ 30/09/2002

STF - **ADI: 3652 RR**, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 18/01/2006, Data de Publicação: DJ 03/02/2006.

STF - **ADI: 1144 RS**, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 16/08/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 08-09-2006.

STF - **ADI: 1689 PE**, Relator: SYDNEY SANCHES, Data de Julgamento: 12/03/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02-05-2003.

STF - **ADI: 2562 AL**, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 03/02/2010, Data de Publicação: DJe-027 DIVULG 11/02/2010 PUBLIC 12/02/2010.

STF - **ADI: 4356 CE**, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 09/02/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-088 DIVULG 11-05-2011 PUBLIC 12-05-2011.

STF - **ADI: 612 RJ**, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 21/11/1991, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 26-03-1993.

NETO, Joaquim Cabral da Costa. **O Estado, seus fins e o orçamento público**. Revista Jus Navegandi. Publicado em maio/2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28308/o-estado-seus-fins-e-o-orcamento-publico/1>.