

III MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Vinícius Oliveira Braz Deprá¹
Grace Kellen de Freitas Pellegrini²

JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E A POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA: A INTERVENÇÃO JUDICIAL NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A compreensão acerca da jurisdição constitucional abarca a identificação de instrumentos que propiciem a harmonia do ordenamento jurídico, na medida em que, a partir do sentido jurídico-positivo, a Constituição constitui a Lei Fundamental de todo Estado de Direito constituído.

No mesmo sentido, observa-se que a jurisdição constitucional adquiriu especial relevância sobretudo a partir da II Guerra Mundial, com o “consequente incremento do papel reservado aos direitos fundamentais dentro dos ordenamentos jurídicos, bem como com a consolidação do modelo concentrado de constitucionalidade” (LEAL, 2007, p. 1).

Nesse contexto, o presente estudo tem por finalidade aferir os limites e alcances da jurisdição constitucional no que diz respeito à política orçamentária do Estado brasileiro. E a problemática do tema decorre do seguinte aspecto: em que medida se desenvolve a intervenção judicial na execução do orçamento público?

A organização para a realização do trabalho adota o método de abordagem dedutiva. Além disso, o estudo é construído a partir do método de procedimento monográfico. Quanto às técnicas de pesquisa utilizadas, utiliza-se essencialmente a documentação indireta (pesquisa bibliográfica e jurisprudencial) (LEAL, 2009).

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Especialista em Direito Tributário (Anhanguera) e em Gestão de Risco (Esbo). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Franciscano – UNIFRA, e bacharel em Ciências Militares - Área de Defesa Social, pela Brigada Militar. Capitão QOEM da Brigada Militar. Membro do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional Aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos”, vinculado ao CNPq e coordenado pela Prof^a. Pós-Dr^a Mônia Clarissa Hennig Leal. Contato: depra@unisc.mx2.br

² Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUP/Capes. Professora da UNISC. Pesquisadora do Grupo de Pesquisas Interseções Jurídicas entre o Público e o Privado (UNISC) e do Prismas do Direito Civil Constitucional (UNILASSALE). Advogada. Presidente da Escola Superior da Advocacia (ESA), Subseção Rio Pardo. E-mail: gracekellenp@gmail.com

III MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Como referido anteriormente, a jurisdição constitucional, portanto, sobreleva assentar a supremacia da própria constituição, constituindo corolário lógico da Preeminência da Constituição diante da conformação do ordenamento jurídico interno (CANOTILHO; MOREIRA, 2001, p. 983).

Nesse contexto, a política orçamentária assume fundamental relevância quando se associa com a concretização dos direitos fundamentais, especialmente os prestacionais. Com efeito, o orçamento “é o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais” (SILVA, 2002, p. 714)

Aliás, constitucionalização das finanças busca representar sobretudo o equilíbrio que deve haver entre a força da “Constituição e o processo político majoritário, de modo a evitar que todas as decisões importantes sejam retiradas da arena política ordinária e convertidas em matérias constitucional” (MENDONÇA, 2010, p. 124).

No Brasil, o sistema orçamentário é composto a partir de três instrumentos, leis de iniciativa do Poder Executivo, quais sejam: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA (BARROSO; MENDONÇA, 2013, p. 238-239). A propósito, muito embora existam peculiaridades quanto a natureza jurídica das leis orçamentárias, o que gerou debates se elas seriam leis formais ou materiais, fato é que “o orçamento não difere das demais leis [...]” (BALEEIRO, 2015, p. 555). E, nesse contexto, deve-se lembrar que “o processo legislativo do orçamento não é simples, pois será apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional” (JÚNIOR; CORTEZ, p. 167), e que “a separação dos poderes é um dos princípios gerais mais importantes para a Constituição Orçamentária, tal o seu peso sobre outros princípios de justiça e segurança [diante da] descentralização administrativa e financeira” (JÚNIOR; CORTEZ, 2004, p. 169).

No âmbito da jurisdição constitucional, o controle dessas leis é tema que sofreu bastante evolução. Com efeito, a doutrina a existência de “três momentos na evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no tocante ao controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias: rejeição, admissão excepcional e admissão” (MENDES; BRANCO, 2014, p. 727).

III MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

O primeiro momento vai até meados do ano 2003, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal não se apreciava a constitucionalidade de leis orçamentárias (como por exemplo: ADI 1.640, 2.057 e 2.484), por entender que essas leis se constituíam em atos de natureza concreta e, por isso, seriam insuscetíveis de controle. O segundo momento ocorreu a partir de 2003 até 2008, quando no julgamento da ADI 2.925 se entendeu que as leis orçamentárias poderiam ser objeto de controle abstrato de constitucionalidade, caso ostentassem densidade normativa suficiente, o que ocorreria caso a caso. O terceiro momento, consolidado nas ADI 4.048 e 4.049, revela que a possibilidade de submissão de norma orçamentária ao controle de constitucionalidade em sede abstrata independentemente da densidade normativa, diante da natureza legislativa formal das leis orçamentárias.

Mais recentemente, no julgamento da ADI 5381, em 18/05/2016, o STF entendeu ser "inconstitucional a lei de diretrizes orçamentárias que seja elaborada sem contar com a participação da defensoria pública para elaborar as respectivas propostas orçamentárias" (BRASIL, 2016), ou seja, além de reconhecer a possibilidade de controle das leis orçamentárias, reconhece-se que não se pode reduzir orçamentos propostos pelos demais Poderes, nos termos do artigo 99, §2º da Constituição Federal.

Com isso, observa-se que o “orçamento ganha destaque no Estado Constitucional como instrumento técnico-financeiro de controle das políticas públicas, pois representam o planejamento orçamentário [...] capaz de proporcionar a concretização dos direitos fundamentais” (FEIJÓ, 2013, p. 98).

Por outro lado, deve-se lembrar que o papel do Judiciário não é o de substituir o Legislativo e tampouco o Executivo, na medida em que não transformar a “discricionariedade legislativa” em “discricionariedade judicial”, cabendo sim dirimir conflitos nos termos da lei (SCAFF, 2008, p. 157).

Conclui-se, portanto, que existe uma evolução na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à intervenção jurisdicional das leis orçamentárias, pois, atualmente, é possível que haja o controle de constitucionalidade de toda e qualquer lei orçamentária, independentemente de sua densidade normativa.

Além disso, essa intervenção não significa uma alteração direta nas leis orçamentárias, mas sim uma atuação em conformidade com a concretização dos direitos

III MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

fundamentais, garantindo-se que as escolhas orçamentárias estejam em conformidade com o bojo constitucional e com a garantia do mínimo existencial.

**Promoção do Grupo de Estudos
Intersecções Jurídicas entre
o Público e o Privado,
coordenado pelos Professores
Jorge Reis e Gonzaga Adolfo.**



**Apoio Programa de
Pós-Graduação em Direito
Mestrado e Doutorado**

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

III MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

REFERÊNCIAS

BLEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BARROSO, Luís Roberto; MENDONÇA, Eduardo. O Sistema Constitucional Orçamentário. In MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Org). *Tratado de Direito Financeiro – Volume 1*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5381*, Rel. Min. Roberto Barroso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3ª edição revista. Coimbra: Coimbra, 2001.

FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão Feijó. *As leis do orçamento como instrumento técnico-financeiro de controle para efetivação de políticas públicas de acessibilidade*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

JÚNIOR, Ulysses de Oliveira Gonçalves; CORTEZ, Luís Francisco Aguiar. Federalismo e Orçamento: autonomia financeira do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. In: CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal*. Barueri: Manole, 2004.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Jurisdição Constitucional Aberta: Reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática – uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana*. RIO DE JANEIRO: Lumen Iuris, 2007.

_____. *Manual de Metodologia da Pesquisa para o Direito*. EDUNISC: Santa Cruz do Sul, 2009.

MAURICIO JR, Alceu. *A revisão judicial das escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

III MOSTRA DE TRABALHOS ACADÊMICOS

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

Promoção do Grupo de Estudos
Intersecções Jurídicas entre
o Público e o Privado,
coordenado pelos Professores
Jorge Reis e Gonzaga Adolfo.



Apoio Programa de
Pós-Graduação em Direito
Mestrado e Doutorado

 **UNISC**
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL