

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL**  
**FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA**

**ALISSON LÁZARO LUIZ VERISSIMO**

**O CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE RECURSOS PARA  
EDUCAÇÃO: a previsão do § 2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal**

Maceió – AL

2023

ALISSON LÁZARO LUIZ VERISSIMO

**O CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE RECURSOS PARA  
EDUCAÇÃO:** a previsão do § 2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), unidade acadêmica da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Ivo

Maceió – AL

2023

**Catálogo na Fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

V517c Verissimo, Alisson Lázaro Luiz.  
O contingenciamento orçamentário de recursos para educação : a previsão do §  
2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal / Alisson Lázaro Luiz Verissimo.  
– 2023.  
106 f.

Orientador: Gabriel Ivo.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade  
Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 99-106.

1. Contingenciamento. 2. Despesa pública. 3. Direitos fundamentais. 4.  
Educação. 5. Orçamento - Brasil. I. Título.

CDU: 35.073.52(81)

## *DEDICO*

*A Deus, meu eterno credor e mantenedor. Pai e amigo sempre presente, fonte de força e graça nos momentos mais difíceis da vida e, em especial, na caminhada desta graduação. À minha esposa Shirley Ariana, modelo de mulher, esposa, profissional e mãe. À minha pequena Agnes Maria, motivação para busca de dias melhores. A meus pais, Maria da Conceição (in memoriam) e Luiz Verissimo, referências de caráter e honestidade, sobretudo ela, mulher de fibra e fé – deixou muitas saudades.*

## AGRADECIMENTOS

A empreitada não foi fácil. Família, trabalho, estudos, esposa e filha – que nasceu durante o curso. O amor exige dedicação e esforço. Mas, eis o final da etapa.

Certamente, o primeiro e maior de todos os agradecimentos é para Ele: Deus. Aquele que me proporcionou estar aqui, me concedeu tudo que sou e possuo por graça e verdadeiro amor.

À minha esposa Shirley Ariana, companheira de vida, meu amor. Mas também colega de curso e de turma na FDA. Incentivadora constante, ajudadora e aluna dedicada. Mulher de fé, um verdadeiro presente de Deus.

À minha filha Agnes Maria, que apesar de pequenina e ainda não entender, me agracia com alegrias diárias, fomentando o sentimento de autoqualificação, empenho e desenvolvimento pessoal, tudo como forma de buscar ser um pai melhor na missão de criar, ensinar e educar.

À minha mãe Maria da Conceição (*in memoriam*), a meu pai Luiz Verissimo, e a meus irmãos Aline Martha e Alex Lauda, por toda confiança depositada em mim, apoio e torcida nesta caminhada.

Aos integrantes da Igreja Maranata do Salvador Lira, pelas constantes orações e incentivo, de forma especial, aos irmãos Aparecida, Vasco, Diomédia, Albino, Mirian e Lúcia Câmara.

À Ana Cristina, amiga e irmã em Cristo, por toda ajuda e dedicação nos cuidados de minha pequena Agnes Maria, além das orações e incentivo.

Ao amigo Douglas Alcântara, companheiro de curso na FDA, sempre disponível, compartilhando materiais, dicas, e também dificuldades.

E ao meu orientador, Prof. Dr. Gabriel Ivo, profissional exemplar, homem culto, ético e respeitoso, dotado de vasto conhecimento jurídico. Obrigado pela disponibilidade, atenção, e por ter aceitado me orientar nesta empreitada.

*E qualquer que não levar a sua cruz, e não vier após mim, não pode ser meu discípulo. Pois qual de vós, querendo edificar uma torre, não se assenta primeiro a fazer as contas dos gastos, para ver se tem com que a acabar? Para que não aconteça que, depois de haver posto os alicerces, e não a podendo acabar, todos os que a virem comecem a escarnecer dele, dizendo: Este homem começou a edificar e não pôde acabar. Ou qual é o rei que, indo à guerra a pelear contra outro rei, não se assenta primeiro a tomar conselho sobre se com dez mil pode sair ao encontro do que vem contra ele com vinte mil? De outra maneira, estando o outro ainda longe, manda embaixadores, e pede condições de paz. Assim, pois, qualquer de vós, que não renuncia a tudo quanto tem, não pode ser meu discípulo.*

**Lucas 14:27-33**

## RESUMO

O presente trabalho tem a intenção de investigar se é possível a utilização do mecanismo do contingenciamento orçamentário (limitação de empenho e movimentação financeira - § 2º, art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal) nas despesas relativas à educação. Esse objetivo toma por base, no bojo da execução orçamentária, a relação entre direitos fundamentais e orçamento público, tendo em vista ser este o instrumento que o Estado possui para se perfazer no cumprimento dos fins constitucionalmente estabelecidos, mediante a realização de políticas públicas em atendimento à sociedade. Os direitos sociais têm posição prioritária nessas políticas, performando entre esses direitos a educação, para a qual a Constituição dispensou especial atenção como direito essencial no ordenamento jurídico e no meio social, possuindo, nesse contexto, mecanismos próprios de financiamento, estruturação e proteção. A metodologia adotada foi uma pesquisa bibliográfica com posterior revisão de literatura, consultando-se textos doutrinários, diplomas legais e jurisprudências na área dos direitos Constitucional e Orçamentário-Financeiro. No decorrer do trabalho, constatou-se a fixação, pela doutrina e jurisprudência pátrias, do orçamento como lei formal com conteúdo de ato administrativo e caráter autorizativo, que se encontra lastreado num conjunto de princípios jurídicos clássicos, que norteiam sua elaboração e firmam seus objetivos. Estruturado por um sólido sistema de dispositivos constitucionais e legais, que complementam e regulam sua produção, o orçamento é composto por leis que se sistematizam numa configuração lógica. Enquadrados num novo paradigma do Direito Financeiro, os direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, se colocam como alvos prioritários de efetivação via orçamento. Todavia, são prestações que exigem dispêndio financeiro por parte do Estado, assentando, assim, que os direitos têm um custo financeiro. O que remete a uma séria questão diante da relação orçamento e direitos fundamentais: recursos escassos versus necessidades públicas. Esse cenário impõe ao Estado escolhas difíceis. Quais direitos priorizar? São as “escolhas trágicas”. Desta feita, tal panorama conduz à fase de execução do orçamento. Como a peça orçamentária é elaborada com base em receitas estimadas, os valores realmente arrecadados podem não ser suficientes para realizar as despesas fixadas, o que aduz a necessidade de certa flexibilidade. Nesse ponto, a LRF institui o contingenciamento como forma de controle e manutenção do equilíbrio das contas públicas, sendo um mecanismo legal e obrigatório. Entretanto, há despesas para as quais a própria LRF veda o uso do contingenciamento. São as obrigações legais e constitucionais. É o caso da educação. Assim, conclui-se que as despesas públicas com educação não podem ser contingenciadas, devido à envergadura constitucional e legal desse direito, bem como pelas diretrizes constitucionais de organização e manutenção de sistemas de ensino legadas aos entes federados, que protegem o direito à educação, tornando as despesas relacionadas a ela como prioritárias e constitucionalmente obrigatórias, o que também impõe aos entes responsabilidade no seu trato.

**Palavras-chave:** contingenciamento; despesa pública; direitos fundamentais; educação; orçamento.

## ABSTRACT

This paper intends to investigate whether it is possible to use the budget contingency mechanism (limitation of commitment and financial movement - § 2, art. 9 of the Fiscal Responsibility Law) in expenses related to education. This objective is based on the relationship between fundamental rights and the public budget in the context of budget execution, considering that this is the State's instrument to achieve the purposes constitutionally established by means of public policies that serve society. Social rights have a priority position in these policies, and education is among these rights, to which the Constitution has given special attention as an essential right in the legal system and in the social environment, having, in this context, its own financing, structuring, and protection mechanisms. The methodology adopted was a bibliographical research with subsequent literature review, consulting doctrinaire texts, legal diplomas and jurisprudences in the area of Constitutional and Budgetary-Financial Directives. During the work, it was found the establishment, by doctrine and jurisprudence, of the budget as a formal law with administrative act content and authorizing character, which is based on a set of classical legal principles, which guide its preparation and establish its objectives. Structured by a solid system of constitutional and legal provisions that complement and regulate its production, the budget is composed of laws that are systematized in a logical configuration. Framed within a new paradigm of Financial Law, fundamental rights, especially social rights, are placed as priority targets for enforcement via the budget. However, these are benefits that require financial expenditure by the State, thus establishing that rights have a financial cost. This leads to a serious question regarding the relationship between budget and fundamental rights: scarce resources versus public needs. This scenario imposes difficult choices on the State. Which rights to prioritize? These are the "tragic choices". This panorama leads to the budget execution phase. As the budget piece is prepared based on estimated revenues, the amounts actually collected may not be sufficient to realize the fixed expenses, which leads to the need for some flexibility. At this point, the LRF establishes the contingency as a way to control and maintain the balance of public accounts, being a legal and mandatory mechanism. However, there are expenses for which the LRF itself prohibits the use of contingency. These are legal and constitutional obligations. This is the case of education. Thus, we conclude that public spending on education cannot be contingent, due to the constitutional and legal scope of this right, as well as the constitutional guidelines for the organization and maintenance of education systems bequeathed to the federated entities, which protect the right to education, making the expenses related to it as a priority and constitutionally obligatory, which also imposes on the entities responsibility in its treatment.

**Keywords:** contingency; public spending; fundamental rights; education; budget.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
art.	artigo
arts.	artigos
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
RE	Recurso Extraordinário
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
STF	Supremo Tribunal Federal
TRF	Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO: TRATAMENTO JURÍDICO E ESPECIFICIDADES.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1</b>	<b>Um breve histórico sobre a evolução do Orçamento Público.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2</b>	<b>A questão controversa da natureza jurídica do Orçamento.....</b>	<b>20</b>
<b>2.3</b>	<b>Princípios regentes do Orçamento Público.....</b>	<b>27</b>
<b>2.4</b>	<b>A estrutura do Sistema Orçamentário na Constituição Federal de 1988: constitucionalidade e legalidade.....</b>	<b>34</b>
<b>3</b>	<b>AÇÃO DO ORÇAMENTO DIANTE DOS DIREITOS CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDOS.....</b>	<b>40</b>
<b>3.1</b>	<b>Ciclo orçamentário e a elaboração do Orçamento.....</b>	<b>40</b>
<b>3.2</b>	<b>Despesa pública: execução orçamentária para concretizar direitos.....</b>	<b>46</b>
<b>3.3</b>	<b>O Orçamento como instrumento para efetivação de direitos fundamentais e o custo dos direitos.....</b>	<b>52</b>
<b>3.4</b>	<b>Eficácia orçamentária frente à escassez de recursos: as “escolhas trágicas”.....</b>	<b>59</b>
<b>4</b>	<b>O CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO E OS RECURSOS PARA EDUCAÇÃO.....</b>	<b>66</b>
<b>4.1</b>	<b>O direito fundamental à educação.....</b>	<b>66</b>
<b>4.2</b>	<b>A determinação constitucional da aplicação de receitas mínimas na educação..</b>	<b>71</b>
<b>4.3</b>	<b>Obrigação legal do contingenciamento e a previsão do <i>caput</i> do artigo 9� da Lei de Responsabilidade Fiscal.....</b>	<b>77</b>
<b>4.4</b>	<b>Questões acerca do contingenciamento: corte de gastos, discricionariedade, publicidade.....</b>	<b>83</b>
<b>4.5</b>	<b>A legalidade e o limite do contingenciamento de recursos para educa�o: � 2�, artigo 9� da Lei de Responsabilidade Fiscal.....</b>	<b>86</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>94</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>99</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe um arranjo jurídico inovador. Em virtude do cenário histórico-político no qual foi elaborada e promulgada, a Carta Política privilegiou sobretudo os direitos fundamentais, estruturando um forte arcabouço jurídico-social permeado por mecanismos institucionais voltados à proteção e garantia desses direitos.

Nesse contexto, em virtude do dirigismo constitucional orientado à instalação de um estado de bem-estar social, com o passar dos anos, o Estado tem se agigantado de maneira a aumentar seu alcance e tamanho diante da sociedade.

Ente abstrato que cresce cada vez mais em responsabilidades, o Estado vem sendo constantemente chamado a atuar pela população. Todavia, para fazer frente a essa demanda, ele necessita de meios para prover respostas ao que lhe é exigido e imposto.

Esse panorama introduz a relevância do Direito Financeiro, pois, é por meio desse ramo do direito que o Estado arrecada, gere e destina os recursos para atender às necessidades públicas, logo, alcançar seus fins constitucionalmente estabelecidos. Antes de 1988, em virtude da situação econômica e política, o cenário era frágil e incerto para o Direito Financeiro, o que impossibilitou seu maior desenvolvimento. Contudo, pós Constituição de 1988, sobretudo no início dos anos 2000, o país obteve certo nível de estabilidade econômica e, com isso, maiores preocupações institucionais com a responsabilidade na gestão das contas públicas surgiram. Instrumentos jurídicos foram criados, e outros reforçados, com vistas ao planejamento, transparência e equilíbrio financeiro dos entes nacionais.

Assim, diante do papel de destaque dos direitos fundamentais, sobretudo os sociais, como fins a serem atingidos pelo Estado, o Direito Financeiro é avocado a cumprir sua função de promotor para efetivação de tais direitos.

Nesse quadro, derivado do Direito Financeiro, surge na vertente orçamentária, o orçamento público, instrumento fundamental para a vida do Estado, pois nele se cumpre todo o planejamento financeiro estatal. É ele que possibilita a manutenção e a ação do Poder Público em todas as esferas.

Formado por três leis que se sistematizam numa espécie de hierarquia estrutural – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), afunilando-se, ao fim, nesta última (a LOA), a qual se configura no orçamento propriamente dito, o orçamento público é, no bojo do Direito Financeiro, uma ferramenta específica na ação de prover efetividade aos objetivos do Estado.

É nesse contexto que se estabelece a execução orçamentária, momento no qual as

políticas públicas serão concretizadas. Entretanto, também é a etapa que apresenta uma série de controvérsias, já que, como as receitas previstas na LOA têm caráter de estimativa, não são certeza de realização. Aí surge a essência da querela. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), um dos instrumentos jurídicos de referência para o controle e boa gestão das finanças públicas, instituiu uma série de mecanismos voltados à responsável execução orçamentária, como forma de valorizar as reais possibilidades financeiras da Administração, no intuito de gerar proteção ao Estado diante da assunção, irresponsável, de compromissos e endividamento.

Na atualidade constitucional, o Direito Financeiro é mais que mera ferramenta de conformação jurídica para legitimar o orçamento e sua execução; vai além para promover o alcance dos preceitos constitucionalmente estabelecidos. Consequentemente, atinge frontalmente os direitos fundamentais no sentido de promover sua realização como um objetivo das finanças públicas.

O Brasil é um país que, por mais que a Constituição tenha um forte caráter voltado ao social, enfrenta dificuldades para cumpri-la no que tange à efetivação dos direitos sociais. Nesse contexto, um dos direitos mais importantes é a educação.

Direito de elevado significado social e jurídico, detentor de substantiva posição na quadra constitucional, a educação tem caráter de prestação essencialmente pública (embora particulares possam prestá-la) sendo dever do Estado, gravada na Constituição como cláusula pétrea, tem mecanismos de implementação e financiamento próprios. Assim, ela é um dos pontos centrais deste trabalho.

Ano após ano, o Brasil sofre com baixos índices educacionais e lega os últimos lugares em estatísticas e provas mundo afora, seja qual for o nível de ensino em questão. O país não consegue implementar, de forma permanente, sólidas políticas públicas na área educacional.

Desta feita, quando se fala em direito social, no caso, em educação e suas políticas públicas, não há como separá-la do orçamento. Porém, em que pese essa relação, o Estado, quando se vê diante da escassez de recursos, tem nela uma das primeiras áreas escolhidas para contingenciar recursos.

É o panorama no qual os desafios se colocam. Como conformar o instrumento jurídico do contingenciamento, que limita a despesa pública, para cuidar bem das finanças estatais, e ao mesmo tempo proporcionar concretude aos objetivos constitucionais relativos à educação?

Visando abordar essa problemática, o presente trabalho se propõe a analisar a possibilidade jurídica de se realizar o contingenciamento de recursos para educação.

O contingenciamento é um mecanismo legal, de caráter obrigatório, prescrito na LRF, estando relacionado à flexibilidade na execução orçamentária, uma vez que, possibilita ao

gestor público, na busca de compatibilizar as receitas concretamente auferidas com as despesas fixadas, sustar temporariamente a execução destas últimas.

Nesse contexto, o contingenciamento não é uma prática recente, mas, nos últimos anos tem tomado vulto, chamando atenção de juristas, no campo jurisprudencial e doutrinário, e da mídia. O que tem colocado o tema, também, sob o escrutínio da sociedade. A educação tem sido alvo desse mecanismo, de forma mais destacada, as instituições de ensino mantidas pela União. Em que pese esse panorama, os estudos acerca do contingenciamento voltado à educação ainda são tímidos.

Assim, pela importância do contingenciamento no bojo da execução orçamentária, diante do uso frente às despesas educacionais, pela significância constitucional da educação como direito fundamental, e, ainda, diante dos questionamentos jurídicos e sociais levantados na relação entre contingenciamento e educação, a atualidade e importância do tema se colocam. Pois, o mal uso do contingenciamento, fora dos limites legais, além de afrontar o Direito, acarretará prejuízos à sociedade, na medida em que é ela quem financia o Estado, e esse mal uso ameaça a fruição e o gozo dos direitos fundamentais, no caso específico, da educação.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar, com base na Constituição, no arcabouço legal infraconstitucional, jurisprudência e doutrina, os limites e a legalidade do contingenciamento de verbas destinadas à educação. E, de forma mais específica, (i) investigar a estrutura, legalidade, e natureza do orçamento público e sua relação com os direitos fundamentais; (ii) apresentar o escopo do regramento constitucional e legal das atribuições dos entes federados relativos à educação; (iii) examinar os fundamentos, limites e natureza jurídica do contingenciamento; e (iv) analisar a legalidade do contingenciamento de verbas para educação no ordenamento jurídico brasileiro.

Para tal, o trabalho se estrutura em três capítulos. O primeiro, trata dos aspectos jurídicos e características que marcam o orçamento público, seu surgimento e evolução histórica desde a Magna Carta de 1215 até o contexto brasileiro na Constituição de 1988, com destaque para o conceito de representatividade popular, firmada na ideia, ainda que incipiente, de um Parlamento. Discute-se, também, a controvérsia relacionada à natureza jurídica do orçamento, se impositivo ou autorizativo, se lei formal ou material, apontando, ao fim, a posição majoritária no direito brasileiro. Na mesma medida, apresenta os princípios que norteiam a elaboração e a execução do orçamento, bem como a estrutura orçamentária montada pela Constituição, os dispositivos constitucionais e as leis que embasam e norteiam a atividade orçamentário-financeira estatal.

O segundo capítulo volta-se à relação do orçamento com a concretização dos direitos fundamentais, particularmente os sociais. Nele, narra-se o ciclo orçamentário, da construção do orçamento pelo Executivo, a partir dos estudos e planejamentos de longo prazo refletidos no PPA, passando pelas discussões no Congresso, até a aprovação da LDO e da LOA, para posterior execução das despesas. Nessa toada, o capítulo apresenta o conceito de despesa pública e revela sua importância jurídica quando enquadrada nos dispositivos da lei do orçamento, como item central da execução orçamentária. Similarmente, vê-se como o Estado elege as prioridades sociais, transformando necessidades públicas em políticas públicas, como forma de efetivar direitos, porém, questionando sobre a demanda financeira que estes exigem, ou seja, o custo desses direitos. Por fim, verifica-se a relação desse custo com as políticas públicas no contexto da escassez financeira. O que leva o Poder Público, diante de um catálogo de direitos, a ter de escolher quais atender prioritariamente – são as “escolhas trágicas”.

No terceiro capítulo, parte-se para a análise do contingenciamento e sua pertinência jurídica diante das despesas com educação. Sob o argumento da função teleológica do Direito Financeiro em relação aos direitos fundamentais e lastreado na interpretação sistemática, bem como enxergando a essência constitucional legada à educação, demonstra-se o significado deste direito como de elevado prestígio jurídico e social. Também se analisa as fontes de financiamento para educação estabelecidas pela Constituição nos arts. 212 e 212-A, assim como se discute nuances do contingenciamento, escrutinando o art. 9º da LRF, dispositivo que o veicula. Destacando, também, um maior detalhamento realizado sobre o “empenho” como estágio da despesa pública. O terceiro capítulo ainda trabalhará os contornos e limites jurídicos do contingenciamento, culminando com a análise do § 2º do mesmo art. 9º, o qual veda o contingenciamento de determinadas despesas. Nesse diapasão, será discutida a educação como uma das obrigações constitucionais e legais, a qual se veda o contingenciamento.

Para alcançar os objetivos pretendidos, metodologicamente, lançou-se mão de uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, por meio de levantamento bibliográfico, com posterior revisão de literatura. No estudo, utilizou-se fontes documentais, doutrinárias e normativas. Como fontes documentais, consultou-se relatórios e matérias jornalísticas relacionadas ao assunto, como forma de melhor compreender o tema trabalhado. Doutrinariamente, foram utilizadas como fontes bibliográficas, produções de autores, dos clássicos aos mais contemporâneos, do campo do Direito Constitucional, Orçamentário e Financeiro, no intento de embasar e direcionar o estudo. No que concerne às fontes normativas, foi realizada uma pesquisa legislativa, de forma especial, examinou-se a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 4.320/64. Bem como, consultou-se leis

orçamentárias (PPA, LDO e LOA), além de decretos de contingenciamento e de execução orçamentária. Ademais, outras fontes normativas consultadas foram as jurisprudências, evidenciado principalmente julgados do Supremo Tribunal Federal em matéria orçamentária.

Por fim, ressalta-se que o presente estudo além dos objetivos já explicitados, tendo por foco a relação do contingenciamento com as despesas com educação, também tem o caráter de expor a importância do orçamento no conjunto do Direito Financeiro para o alcance dos objetivos constitucionais. Sendo importante, para tal, o respeito aos limites e ditames legais, assim como à essência presente nos dispositivos da Carta Maior, mormente, os expressamente indicados como fundamentos e objetivos fundamentais, aos quais os direitos fundamentais fortemente se ligam. É a empreitada.

## 2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO: TRATAMENTO JURÍDICO E ESPECIFICIDADES

O orçamento público é um instrumento que ao longo do tempo, e em diversos países, sofreu uma série de modificações, apresentando grande evolução com envolvimento da sociedade e estreita participação dos detentores do poder político, seja diante de estados monárquicos, ou, mais modernamente, nas repúblicas.

Ele é assunto que levanta uma série de discussões, movendo estudiosos do direito, da economia e da política, reveste-se como peça primordial para o funcionamento de um Estado, sendo conceituado nas palavras de Marcus Abraham como “instrumento de planejamento financeiro do Estado moderno, que possibilita realizar a previsão das receitas e a fixação das despesas em um determinado período de tempo”.<sup>1</sup>

O orçamento, em que pese, esteja fortemente ligado à área financeira e contábil, vai mais além, caracterizando-se como instrumento de natureza política, econômica, técnica e jurídica.<sup>2</sup> Por ele, efetivam-se as políticas governamentais, concertando-se após uma série de estudos técnicos e estabelecimento de diversas programações, as quais vão do nível estratégico, de longo prazo, ao nível operacional, de execução imediata. Dessa forma, a chamada peça orçamentária toma forma e, efetivamente, transforma-se num instrumento de concretização de direitos e desenvolvimento do Estado.

Nesse diapasão, este capítulo apresentará, brevemente, os aspectos históricos que envolvem o orçamento público, seu surgimento e evolução; discutirá a respeito de sua natureza jurídica, assunto de extrema controvérsia, que ainda levanta muitas questões na atualidade do Direito; apresentará os princípios mais destacados que conduzem a elaboração e a execução orçamentária; e, por fim, exibirá a estrutura do sistema orçamentário estabelecida no ordenamento jurídico brasileiro, apontando os dispositivos constitucionais e legais que conformam o referido sistema.

### 2.1 Um breve histórico sobre a evolução do Orçamento Público

O orçamento público, historicamente, remonta à ideia de um instrumento de monitoramento dos gastos públicos, baseado no planejamento, autorização e controle dos

---

<sup>1</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 297.

<sup>2</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 101.



recursos, com o fim de distinguir o patrimônio dos governantes do patrimônio do Estado.<sup>3</sup> Associado a essa ideia, há, também, o pensamento de evitar um aumento excessivo de tributos por meio do controle e limitação da arrecadação, o que relaciona, segundo Luiz Bambini de Assis: “a origem orçamentária com a origem do poder de tributar”.<sup>4</sup>

Assim, o orçamento como se vê hoje, não existia no passado, onde o patrimônio do rei confundia-se com o do Estado, pois o poder era concentrado nas mãos do monarca. Este, além de promover a mistura patrimonial, ainda realizava arrecadação e aplicação dos recursos a seu sabor.<sup>5</sup>

Todavia, em 1215 surge o embrião do conceito de orçamento com a Magna Carta na Inglaterra, na qual os barões feudais fizeram frente ao “Rei João Sem Terra”<sup>6</sup>, por meio de um dispositivo, o art. 12<sup>7</sup> da Carta, em que a arrecadação de tributos se condicionava a aprovação pelo *Common Counsel* (Conselho dos Comuns) – conselho de representação constituído pelo alto clero e nobreza. Desta feita, deu-se início a um tímido controle da arrecadação.<sup>8</sup>

Com essa atuação do *Common Counsel*, a representação por um Parlamento, mesmo que incipiente, passou a ter destaque em relação às finanças. Em 1628 com a *Petition of Rights* (Petição de Direitos) diante de problemas com o Rei Carlos I, e posteriormente em 1689 com o advento da *Bill of Right* (Declaração de Direitos), após questão envolvendo o Rei Carlos II, o texto do art. 12 da Magna Carta fora reforçado pelo Parlamento. Tais dispositivos recrudesceram a dependência, para a criação de tributos, do monarca em relação ao Parlamento.<sup>9</sup>

Com isso, afirmou-se a importância dos representantes do povo na regulação e consentimento para a instituição de tributos. Segundo Regis Fernandes de Oliveira: “apenas se pode pensar no orçamento quando do início do regime representativo”.<sup>10</sup>

Em 1706, ainda na Inglaterra, fora determinada pela Resolução nº 66:

[...] que caberia ao Executivo a responsabilidade pelas finanças do governo, coordenando a proposta de receitas e de despesas, ficando a

<sup>3</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 297.

<sup>4</sup> ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 178.

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 325.

<sup>6</sup> O Rei João I fora apelidado de “João Sem Terra” por não ter herdado propriedades após a morte de seu pai, o Rei Henrique II.

<sup>7</sup> **Magna Carta, ano de 1215, art. 12** - Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

<sup>8</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012. pp. 31-32.

<sup>9</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012. p. 32.

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 326.

cargo do Parlamento aprová-la, inclusive exercendo o controle da execução orçamentária.<sup>11</sup>

Em seguida, no ano de 1787, foi aprovada a Lei do Fundo Consolidado, que marcou a organização das finanças no país. Ela formou um fundo no qual todas as receitas e despesas do Estado deveriam ser registradas com posterior publicação de um relatório anual da movimentação financeira, isso a partir do ano de 1802. Já em 1822 o Chanceler do Erário passou a apresenta ao Parlamento inglês um relatório de despesas e receitas, ou seja, o que se pode considerar como o primeiro orçamento formal.<sup>12</sup>

Esse desenvolvimento histórico na Inglaterra se coloca como um verdadeiro marco, visto que fixa dois aspectos importantes para o estabelecimento da ideia de orçamento público. O primeiro é esboçar sua natureza técnica e jurídica. O segundo foi a ampliação desse instrumento para outros países.<sup>13</sup> Tal sistema de aperfeiçoamento do controle, e direcionamento das finanças do Estado por meio do embrião de um orçamento público tornou esse instrumento fundamental para a política e economia.

Na sequência, a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789, ambas marcadas pela contrariedade da população diante da cobrança demasiada de impostos e gastos descontrolados da monarquia, influenciaram o direito e a economia. Isso provocou um maior controle do dinheiro público, com introdução de regras para os governantes relativas à arrecadação e destinação dos recursos.<sup>14</sup>

Com o advento do Constitucionalismo moderno, marcado por constituições rígidas, escritas e dotadas de supremacia jurídica, ocorreu uma grande revolução com o término do Estado Absolutista e o surgimento do Estado Liberal Clássico.<sup>15</sup> Nesse contexto, surge o instituto da “responsabilidade” do governante, algo anteriormente inexistente, que passou a exigir dos governantes maior compromisso diante dos gastos públicos.

A Constituição dos Estados Unidos (1787) outorgou ao Congresso em vários dispositivos (art. 1º, Seções 8, 9 e 10) o poder de deliberar sobre orçamento mediante o princípio da autorização parlamentar, bem como definiu mecanismos de controle do gasto público pela prestação periódica de contas.<sup>16</sup> Já na França, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão

---

<sup>11</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 299.

<sup>12</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012. pp. 32-33.

<sup>13</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012. p. 33.

<sup>14</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 298.

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 326.

<sup>16</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 63.

(1789), fruto da revolução, estabeleceu a atenção estrita à lei para a cobrança e criação de tributos.<sup>17</sup>

Por conseguinte, esses sistemas ajudaram a definir regras que ao passar do tempo se assentaram como princípios básicos para a ideia de orçamento, as quais perduram até os dias atuais, como a anualidade e universalidade do orçamento, a não vinculação de receitas tributárias, assim como o mecanismo, no processo legislativo, de votação do orçamento antes do início do exercício financeiro.<sup>18</sup>

Essas regras ajudaram a consolidar os conceitos de orçamento público, controle de gastos e forma de arrecadação. Destaca-se que esse sistema teve início com a adoção do consentimento popular pela representação num parlamento (ou órgão similar), associado à busca pela legitimidade na cobrança de tributos; e fortalecido, posteriormente, pela constitucionalização, tendo as revoluções dos Estados Unidos e França como ícones.<sup>19</sup>

Chegando ao Brasil, no período colonial, não havia estrutura ou regramento no qual se pudesse falar em orçamento público com algum tipo de exigência, aos governantes, sobre controle e aplicação de recursos financeiros. Outrossim, as finanças públicas estavam submetidas ao Império, geograficamente distante.<sup>20</sup>

Com a vinda de Dom João VI ao país, as finanças do Brasil começaram a se organizar. A abertura dos portos foi um marco, porque trouxe necessidades econômicas, exigindo maior rigidez aduaneira. Assim, em 1808 foi criado o Erário Público e surgiu o regime de contabilidade.<sup>21</sup>

Em 1824 nasce a primeira constituição brasileira: a Constituição Imperial. Em seu texto constavam dispositivos com os primeiros regramentos para elaboração de um orçamento formal. Seu art. 172 prescrevia:

O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público**: a função de controle do Parlamento. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 180.

<sup>18</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012. p. 34.

<sup>19</sup> GALVÃO, Camila Sampaio. **O contingenciamento orçamentário sob a ótica do princípio da separação dos poderes**: o parágrafo 3º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2019. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. p. 11.

<sup>20</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 300.

<sup>21</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012. p. 40.

<sup>22</sup> BRASIL. Constituição (1924). **Constituição Política do Império do Brazil (De 25 de março de 1824)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 01 fev. 2023.

Nesse dispositivo, vê-se a exigência da apresentação da proposta orçamentária pelo Executivo com a competência de avaliação pela Assembleia-Geral. Todavia, essa previsão mostrou-se de difícil implementação, pois as províncias tinham dificuldades em suas estruturas de arrecadação frente a falta na comunicação e conflitos de legislação. Assim, nessa dinâmica, o primeiro orçamento formal do Brasil foi votado apenas em 1830.<sup>23</sup>

Em 1891, pós proclamação da República, surge a segunda Constituição do país. Essa Carta apresentou alterações significativas de competências, passando para o Legislativo a obrigação de elaborar o orçamento, o qual, à época, era visto como uma peça de caráter meramente contábil. Com base nessa constituição, em 1922, foi aprovado o Código de Contabilidade da União, considerado uma inovação para o período.<sup>24</sup>

Em 1934, promulga-se nova constituição, agora, devolvendo ao Executivo a primazia de confecção do orçamento, com competência para o Legislativo de apreciá-lo e aprová-lo.

Três anos após, debaixo do regime do Estado Novo, em 1937, a quarta constituição se apresenta. Concentrada no Executivo, tratava da matéria orçamentária em seis artigos específicos. Em tese, o Executivo produziria o orçamento e as casas legislativas deveriam votá-lo. Mas, em virtude do regime autoritário da época, as casas não atuavam, e o Executivo elaborava e decretava diretamente o orçamento.<sup>25</sup>

Com a redemocratização em 1946, surge uma nova constituição, esta chamada de “planejamentista”, pois criava planos regionais e setoriais de algumas áreas para desenvolvimento.<sup>26</sup> A Carta Política trazia em seu corpo a manutenção da elaboração do orçamento pelo Executivo com a apreciação pelo Legislativo, mantendo a ideia da constituição anterior, mas com possibilidade de emendas pelos parlamentares, fato que permitiu uma maior participação do Legislativo no processo político de composição do orçamento.<sup>27</sup>

Os dispositivos constitucionais fixavam princípios orçamentários básicos, como a exclusividade, universalidade, unidade e especialização orçamentária, além de destacar e esclarecer o papel do Tribunal de Contas.<sup>28</sup> No contexto dessa constituição, fora criada a Lei 4.320/64, diploma que perdura até hoje e se caracteriza por ser um símbolo no Direito

---

<sup>23</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012. pp. 40-41.

<sup>24</sup> PIRES, José Santo Dal Bem; Motta, WALMIR Francelino. A evolução histórica do Orçamento Público e sua Importância para a sociedade. **Revista Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, mai./ago., 2006. pp. 21-22.

<sup>25</sup> PIRES, José Santo Dal Bem; Motta, WALMIR Francelino. A evolução histórica do Orçamento Público e sua Importância para a sociedade. **Revista Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, mai./ago., 2006. p. 21.

<sup>26</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. pp. 302-302.

<sup>27</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012. p. 44.

<sup>28</sup> PIRES, José Santo Dal Bem; Motta, WALMIR Francelino. A evolução histórica do Orçamento Público e sua Importância para a sociedade. **Revista Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, mai./ago., 2006. p. 21.

Financeiro brasileiro.

Em 1967, com o Regime Militar, mais uma Constituição é promulgada. Esse novo diploma passou a prever grande concentração de poder pelo Executivo sobre o orçamento, ao passo que limitava sobremaneira as prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis e emendas que gerassem aumento de despesas. Pois, como não podia propor alterações nas despesas, nem mudança quanto à espécie de gasto, atuava como um mero “carimbador”. Ademais, o orçamento das empresas estatais e o monetário não constavam da peça que era encaminhada ao Parlamento, restando, assim, a ação do Congresso ao voto sobre uma parcela diminuta dos recursos do país, cerca de 20%.<sup>29</sup>

Na década de 1980 o cenário político fervilhava pela redemocratização e restauração de direitos. Nesse contexto, em 1988, é promulgada a “Constituição Cidadã”. Ela apresentou mudanças significativas no campo do orçamento público, tratando em capítulo próprio sobre finanças públicas, com uma seção específica, versando os artigos do 165 ao 169 sobre “Orçamentos”. Essa Carta destacou o papel do Legislativo, resgatando e ampliando prerrogativas na elaboração do orçamento.<sup>30</sup>

Sob essa Constituição, novidades foram implementadas, como a instituição do Plano Plurianual (PPA) e a criação de uma lei orçamentária nova, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Além da substituição dos orçamentos fiscal da união e de empresas estatais, pelo orçamento anual, a chamada Lei Orçamentária Anual (LOA).<sup>31</sup>

É mister destacar que as inovações e reestruturações alcançaram estados e municípios, alterando sobremodo a relação dos governantes com os recursos públicos. Do mesmo modo, um dos mais importantes diplomas legais do país, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/2000, surgiu do mandamento constitucional dos arts. 163, 165 e 169, e se tornou um pilar para as finanças públicas e planejamento estatal em todos os níveis.<sup>32</sup>

## 2.2 A questão controversa da natureza jurídica do Orçamento

A natureza jurídica do orçamento é assunto bastante controverso, e traz em seu bojo diversos aspectos que remontam a bases históricas desde o nascimento desse instrumento

---

<sup>29</sup> PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walimir Francelino. A evolução histórica do Orçamento Público e sua Importância para a sociedade. **Revista Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, mai./ago., 2006. p. 22.

<sup>30</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. pp. 302-303.

<sup>31</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. pp. 302-303.

<sup>32</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012, p. 49.

orçamentário e financeiro, do ponto de vista jurídico, mas que, reconhecidamente, perpassa os limites do direito, sendo uma peça de marcantes características políticas e econômicas.

A celeuma se coloca no debate da questão se o orçamento é lei formal ou material. E, nesse contexto, se a lei orçamentária tem caráter autorizativo ou impositivo. Ademais, para além desses pontos, Marcus Abraham ainda destaca outros entendimentos acerca da natureza do orçamento, que ampliam o debate:

Há quem afirme tratar-se de uma **lei especial**. Temos, também, os entendimentos de que se trata de um **mero ato administrativo**. Finalmente, encontramos as manifestações intermediárias, que englobam aspectos dos vários entendimentos distintos, atribuindo-se ao orçamento público uma **natureza mista, de lei formal externamente e de ato administrativo no seu conteúdo**.<sup>33</sup> (grifo nosso)

Diante desse panorama, diversos autores se debruçaram sobre a querela, expondo suas posições e conceitos doutrinários acerca do tema.

Paul Laband, renomado autor alemão, trata o orçamento como uma lei formal, tendo o processo de análise e votação por um parlamento tão somente como forma de participação popular pela representação parlamentar. Laband coloca-o como algo da esfera administrativa, desprovido de juridicidade, uma espécie de “plano de gestão financeira” com caráter meramente autorizativo.<sup>34</sup> Desta feita, surge o conceito dualista ou bipartite da lei, no qual a lei orçamentária seria extrinsecamente formal, por conta da sujeição ao processo legislativo, mas, por possuir efeitos concretos, e não ser norma geral e abstrata, teria conteúdo de ato administrativo.<sup>35</sup>

Segundo Francisco Secaf Silveira,

Para a teoria de Laband, o orçamento é caracterizado como uma lei formal, ou ainda, um ato da administração que a Constituição determina que assuma a forma e a solenidade de lei. Essa lei, porém, não traz regra jurídica, proibição ou preceito jurídico. Ao contrário, o orçamento simplesmente estabelece uma relação política entre Governo e parlamento.<sup>36</sup>

Por sua monta, Léon Duguit, defende tese um pouco distinta. Na visão do autor francês,

<sup>33</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. pp. 302-309.

<sup>34</sup> NETO, Celso de Barros Correia. **Orçamento público: uma visão analítica**. II Prêmio SOF de Monografias. Brasília: ESAF, 2008. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4675/1/tema-2-3o-lugar.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2023. p. 8.

<sup>35</sup> CONTI, José Mauricio. Regime constitucional do orçamento público e os princípios orçamentários. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 21, n. 54, p. 65-78, abr./jun., 2020. p. 66.

<sup>36</sup> SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. **A concretização do direito financeiro: os efeitos do contingenciamento na execução orçamentária**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Financeiro) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 62.

a lei orçamentária seria uma espécie de lei *sui generis*, na qual despesa e receita devem ser consideradas de natureza distintas. As despesas seriam mero ato administrativo, enquanto as receitas (tributárias) seriam lei em sentido material<sup>37</sup>, dado que produziriam obrigações concretas do ponto de vista tributário.<sup>38</sup>

O também francês, Gaston Jèze, apregoa que o orçamento “não é lei”, ele seria na verdade um ato-condição, ou seja, as receitas e despesas já estariam previstas por leis pretéritas, e o orçamento seria apenas a condição para realização dos gastos e arrecadação dos valores, sendo necessário a ação dos agentes públicos na prática da concretização das leis.<sup>39</sup>

Por fim, o italiano Gustavo Ingresso e o espanhol Sainz de Bujanda, colocam o orçamento no patamar de lei em sentido material. Bujanda reputa o orçamento como “uma lei em sentido pleno, de conteúdo normativo, com eficácia material constitutiva ou inovadora e com todas as características de valor e força de lei [...]”.<sup>40</sup> E Ingresso reforça essa posição ao dizer que o orçamento é um “instrumento jurídico para a atuação integral das leis financeiras”.<sup>41</sup>

Em que pese a influência desses autores estrangeiros na formação e estruturação dos conceitos, a doutrina brasileira tem sua posição estabelecida sobre o assunto. Não há como negar a natureza de lei formal do orçamento, pois não existe distinção das demais leis.<sup>42</sup> A própria Constituição assim a define, consoante o *caput* do art. 165, que prescreve que “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão [...]”, assim como o § 5º do mesmo artigo cita que “A lei orçamentária anual compreenderá [...]”. Com isso, fica claro, consoante a denominação técnico-jurídica de “lei”, dispensada pela Constituição.

O processo legislativo de formação das leis orçamentárias<sup>43</sup> no Brasil segue o mesmo percurso que as demais leis, contando com algumas peculiaridades – nesse contexto, das três leis orçamentárias: PPA, LDO e LOA, esta última tem maior destaque. Tais peculiaridades

<sup>37</sup> Para tal caracterização, a lei orçamentária deve obedecer ao Princípio da Anualidade Tributária, a depender do ordenamento jurídico do país, caso contrário, também se definirá como ato administrativo.

<sup>38</sup> OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Seqüência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago., 2017. p. 193.

<sup>39</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 106.

<sup>40</sup> Fernando Sainz de Bujanda *apud* TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 178.

<sup>41</sup> OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Seqüência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago., 2017. p. 192.

<sup>42</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 347.

<sup>43</sup> PPA, LDO e LOA são as três leis que compõe o sistema das leis orçamentárias. Contudo, ao tratar do processo legislativo, a LOA possui maior destaque, pois, é a que configura o orçamento propriamente dito, e que possui maiores nuances. Assim, ao falar em orçamento, está-se falando necessariamente sobre a LOA.

referem-se, em regra, a ela. Conforme a Constituição, a iniciativa do orçamento é do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b), o qual junta as previsões dos demais poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública e encaminha ao Legislativo para apreciação, podendo realizar emendas. Exigem quórum simples, sendo leis ordinárias. Em seguida, após aprovadas pelo Congresso, seguem de volta ao Executivo para sanção e publicação.

Assim, embora o caminho seja o mesmo das demais leis, doutra análise, o orçamento possui nuances que o torna diferente em certos pontos, visto que, possui prazo próprio para ser encaminhado ao Parlamento, tem vigência definida de um ano sem necessidade de revogação expressa, possui certas vedações relativas a seu conteúdo, não pode ser objeto de lei delegada, tampouco de medida provisória (com exceção para abertura de créditos extraordinários), além de possuir emendas limitadas a previsões constitucionais; e, ainda, pode ensejar crime de responsabilidade do chefe do executivo.<sup>44</sup>

Nesse contexto, a doutrina clássica brasileira, e corrente majoritária, enxergam o orçamento público como lei em sentido formal. Na realidade, mais especificamente, perfilando a Teoria de Laband, possuindo uma dualidade, lei extrinsecamente formal, e intrinsecamente um ato administrativo de conteúdo concreto e específico.<sup>45</sup> Nesse entendimento, dela constaria, apenas, autorização para despesas e previsão de receitas, sendo desprovida de natureza jurídica, sem veicular direitos e ausentes abstração e generalidade, despida de força para criar direitos subjetivos e impossibilidade de alterar leis tributárias e financeiras.<sup>46</sup>

Assim, diante do posicionamento majoritário sobre a natureza concreta e não abstrata da lei orçamentária, coloca-se a questão sobre a possibilidade do questionamento jurídico oponível à lei do orçamento.

Em virtude dessas características, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendia pela impossibilidade do controle concentrado de constitucionalidade. Admitia-se, apenas, em caso de erros materiais e formais, o controle pelas vias comuns, mesmo este se colocando como inefetivo, pois como a lei orçamentária<sup>47</sup> tem vigência limitada, tal exame restaria prejudicado, pois não haveria tempo para tal.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 348.

<sup>45</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. pp. 302-314.

<sup>46</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 106.

<sup>47</sup> Reforça-se que a referência se faz à LOA, especificamente.

<sup>48</sup> GALVÃO, Camila Sampaio. **O contingenciamento orçamentário sob a ótica do princípio da separação dos poderes**: o parágrafo 3º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2019. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. p. 20.



Essa posição do Supremo fora reafirmada de forma significativa na ADI 1.640<sup>49</sup>, que tratou sobre uso indevido dos recursos, pela União, da extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Além de enxergar a Lei Orçamentária como diploma desprovido de normas jurídicas, com caráter apenas de lei formal, reforçando o entendimento majoritário na doutrina pátria, a Corte destacou o conteúdo político da peça.<sup>50</sup>

Esse posicionamento, entretanto, conferia à lei orçamentária uma espécie de “imunidade” frente ao controle judicial, restando ao Executivo e Legislativo, responsáveis por sua elaboração e votação, um controle quase que total de um instrumento de extrema relevância para o Estado. Nesse diapasão, vale destacar a fala do, à época, ministro do Supremo Carlos Ayres Britto quando do julgamento da ADI 4.048:

[...] no fundo, abaixo da Constituição não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade [...] é a lei material mais importante abaixo da Constituição. E deixar essa lei do lado de fora do controle de constitucionalidade, em processos objetivos, parece um contra-senso realmente.<sup>51</sup>

Todavia, no julgamento da ADI 2.925<sup>52</sup>, que versou sobre o uso de recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), relacionada aos combustíveis, iniciou-se uma mudança de posicionamento. Nesse julgado, a Corte entendeu que a lei orçamentária poderia sofrer controle formal de constitucionalidade quanto a vícios no do processo legislativo, e, materialmente, diante de descumprimentos de comandos constitucionais.

O tema fora posto novamente diante da Corte Maior com a discussão da ADI 4.048. No caso, foram abertos créditos extraordinários em favor da Justiça Eleitoral e de órgãos do Executivo, via medida provisória (MP), com posterior transformação em lei. No julgamento dessa ADI, restou assente a mudança da jurisprudência do Supremo no sentido de fixar tese pela possibilidade do controle concentrado de constitucionalidade de norma orçamentária, quando suscitada em abstrato.

---

<sup>49</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.640**, União Federal, Tribunal Pleno, Relator Ministro Sydney Sanches. Julgado em 12 fev. 1998. DJe, 03 abr. 1998. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=968>. Acesso em: 10 fev. 2023.

<sup>50</sup> ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o controle judicial do orçamento público e a proteção dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v. 3, n. 1, p. 18-38, jan/jun., 2017. pp. 21-22.

<sup>51</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.048**, Distrito Federal, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 14 mai. 2008. DJe, 22 ago. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em: 11 fev. 2023. p. 92.

<sup>52</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.925**, Distrito Federal, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Ellen Gracie. Julgado em 19 dez. 2004. DJe, 04 mar. 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>. Acesso em: 11 fev. 2023.

Posteriormente, numa nova decisão, agora, no contexto da ADI 4.049<sup>53</sup>, na qual contestou-se, novamente, a abertura de créditos extraordinários via MP em favor de órgãos do Poder Executivo, sem a real existência, segundo o autor da ação, de imprevisibilidade e urgência, reforçou-se a tese de atuação do Supremo na fiscalização da constitucionalidade de leis.<sup>54</sup>

Em novo julgado, em 2016, diante da ADI 5.468<sup>55</sup>, o Pretório Excelso, tratando sobre redução de recursos na previsão orçamentária da Justiça do Trabalho, reafirmou seu posicionalmente relativo a possibilidade de controle abstrato da lei orçamentária, e foi além, fixando a tese de possibilidade de intervenção na função do Poder Legislativo na definição de despesas e receitas, mas apenas, em casos graves e excepcionais. Ademais, na decisão, o relator, ministro Luiz Fux, destacou a nova direção da Corte com tendência em realizar o controle material de espécies orçamentárias, fazendo remissão ao julgado da ADI 4.048.<sup>56</sup>

Superada as discussões sobre a natureza jurídica e o controle judicial da lei orçamentária, é mister enfrentar a relevante questão acerca do caráter autorizativo ou impositivo do orçamento. Debate esse que levanta controvérsias, em especial, nos últimos anos, em virtude dos novos posicionamentos do Supremo e, sobretudo, pela dinâmica das emendas constitucionais relativas ao tema, que determinam a imposição de certos gastos e destinações de recursos.

Sobre a questão, o entendimento de regra na doutrina nacional é pelo caráter autorizativo do orçamento, com exceção das vinculações obrigatórias previstas em lei e na Constituição. Tais vinculações, segundo Harrison Leite, derivam de normas pré-orçamentárias, as quais surgiram antes do orçamento, vinculando a execução do gasto de forma impositiva.<sup>57</sup>

O entendimento de um orçamento autorizativo vem da ideia do caráter político da peça orçamentária. Em que pese a formalidade legislativa em sua produção, a efetivação das despesas seria apenas “fixada”, legando ao Poder Executivo uma autorização, pelo Legislativo,

---

<sup>53</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.049**, Distrito Federal, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Britto. Julgado em 05 nov. 2008. DJe, 08 mai. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=591261>. Acesso em: 12 fev. 2023.

<sup>54</sup> ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o controle judicial do orçamento público e a proteção dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v. 3, n. 1, p. 18-38, jan./jun., 2017. p. 24.

<sup>55</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.468**, Distrito Federal, Plenário, Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 30 jun. 2016. DJe, 02 ago. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13269137>. Acesso em: 12 fev. 2023.

<sup>56</sup> ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o controle judicial do orçamento público e a proteção dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v. 3, n. 1, p. 18-38, jan./jun., 2017. p. 25.

<sup>57</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 107.

para gastar, e não uma obrigação. Cabendo, dessa forma, ao governante, a discricionariedade e flexibilidade sobre a efetivação, forma e oportunidade de realização da despesa. Em relação a algumas dotações orçamentárias, se assim não fosse, o gestor público restaria, sem poder decisório de avaliação e ação das necessidades e prioridades do Estado. Porém, é fundamental frisar, que há despesas que, por força constitucional e legal, não podem ser flexibilizadas.

Diante desse panorama, jurisprudência e doutrina mais atuais, vêm apontando para uma perspectiva de mudança de entendimento na direção de prover impositividade e materialidade ao orçamento. Com efeito, as emendas constitucionais 86/15, 100/19, 102/19 e 105/19 imprimiram nova visão, e suscitaram argumentos nessa direção.

A EC 86/15 deu o pontapé inicial nessa concepção, chamada de “PEC do orçamento impositivo”, determinou a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais. Nessa esteira, as ECs 100, 102 e 105, todas de 2019, aperfeiçoaram a vinculação e forma de liberação das emendas parlamentares, com destaque para o texto da EC 100/19, que acrescentou o § 10 ao art. 165 da CF/88: “A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Tal dispositivo, em que pese ressalvas colocadas pelo § 11 do mesmo artigo, reforça essa nova perspectiva.

Nesse sentido, Marcus Abraham comenta, baseado na previsão do § 10 instituído pela EC 100/19:

Não obstante sempre termos nos manifestado pela obrigatoriedade da execução orçamentária na sua integralidade desde o texto original da Constituição Federal de 1988 (exceto nos casos de restrições financeiras, legais, técnicas ou materiais), a nós nos parece que esta mudança constitucional afasta de vez qualquer dúvida sobre o caráter meramente “autorizativo” do orçamento público, como muitos sustentavam, e reconhece, de maneira expressa e literal, o modelo de execução obrigatória integral do orçamento público, tradicionalmente conhecido por “orçamento impositivo”.<sup>58</sup>

Assim, vê-se mudança, mesmo que bem cautelosa, na direção do reconhecimento da impositividade do orçamento público como regra, vinculando cada vez mais o Poder Executivo aos programas estabelecidos na peça orçamentária, e chancelados pelo Legislativo, exigindo melhor planejamento e análise de políticas governamentais, bem como maior atuação dos órgãos de controle.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> ABRAHAM, Marcus. Sobre a Emenda Constitucional nº 100: a certeza da impositividade orçamentária. **Jota**, 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/sobre-a-emenda-constitucional-no-100-a-certeza-da--impositividade-orcamentaria-04072019>. Acesso em: 12 fev. 2023.

<sup>59</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 118.

Com isso, diante do cenário colocado, malgrado o caminho tomado por parte da doutrina mais moderna e jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, no sentido de vislumbrar, mesmo que de forma incipiente, a lei orçamentária como impositiva, com caráter vinculante e, de forma mais acanhada, uma natureza material, a posição majoritária, ainda está estabelecida como: uma lei formal, de caráter predominantemente autorizativo, destacando-se, nesse contexto, a imperatividade relativa às obrigações legais e constitucionais.

### 2.3 Princípios regentes do Orçamento Público

O orçamento público é um instrumento de extrema relevância para a consecução das necessidades públicas pelo Estado. Nesse sentido, já analisadas sua evolução histórica e natureza jurídica, assente está, nesse escopo, seu caráter vital para uma nação e, como tal, sua produção deve ter balizas que lhe proporcionem legitimidade e, sobretudo, efetividade para atender à sociedade.<sup>60</sup> Tais balizas se consubstanciam nos chamados princípios orçamentários.

O termo princípio remete à ideia de início, o ponto original e basilar de algo. E realmente o conceito do dicionário é este: “Ato de começar ou principiar, começo, origem, início. A causa primeira de alguma coisa. Noções básicas de uma área do conhecimento”.<sup>61</sup>

Juridicamente, há muito se tem estudado na Teoria do Direito sobre o tema, que com o passar dos anos tomou sentido, especialmente no Direito Constitucional (mas aplicável a todo o Direito), em fixar uma teoria de diferenciação entre princípios e regras, baseada na ideia de normas jurídicas.<sup>62</sup> Isso porque são responsáveis pela regulação do relacionamento do Estado (pessoa jurídica) com as demais pessoas (agentes públicos e população)<sup>63</sup> e, segundo Paulo de Barros Carvalho, são significações “que obtemos a partir da leitura dos textos do direito positivo. Trata-se de algo que se produz em nossa mente, como resultado da percepção do mundo exterior, captado pelos sentidos”.<sup>64</sup>

Assim, antes de delinear sobre a diferença entre esses dois conceitos (princípios e regras), é importante destacar o significado de valores jurídicos, que Ricardo Lobo Torres

---

<sup>60</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 329.

<sup>61</sup> **Dicionário Escolar de Língua Portuguesa**. Academia Brasileira de Letras. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2008. pp. 1028-1029.

<sup>62</sup> BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista da EMERJ**. v. 6, n. 23, p. 25-65, 2003. p. 33.

<sup>63</sup> IVO, Gabriel. O Processo de Formação da Lei Orçamentária Anual: a rejeição do projeto de lei e o princípio da inexauribilidade da lei orçamentária. **Procuradoria do Estado de Alagoas**. Disponível em: file:///C:/Users/alver/Downloads/RPGE%20N%2001%20%20PROCESSO%20DE%20FORMAO%20DA%20LEI%20ORAMENTARIA%20ANUAL-1.pdf. Acesso em: 05 fev. 2023. p. 3.

<sup>64</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 31. ed. rev. atual. São Paulo: Noeses, 2021. p. 11.

conceitua como “ideias inteiramente abstratas, supraconstitucionais que informam todo o ordenamento jurídico que jamais se traduzem em linguagem normativa”. Desse conceito, pode-se pressupor que os valores necessitam de algum mecanismo de efetivação, o que ocorre, então, mediante os princípios e as regras, estando ambos, assim, contidos no conjunto maior de valores jurídicos.<sup>65</sup>

Regras se caracterizam pelo alto grau de objetividade e concretude que possuem, relatam um fato e, caso este ocorra, há incidência mediante subsunção, funcionando, em sua aplicação, como uma situação “tudo ou nada”. Ademais, se duas regras se chocam, apenas uma prevalece. Já os princípios são mais genéricos, dotados de alto grau de abstração, e aplicados mediante ponderação frente aos fatos. Consequentemente, não se usa o sistema do “tudo ou nada”, mas o “sopesamento” gradual entre os princípios possíveis diante das circunstâncias do caso concreto.<sup>66</sup>

Carlos Ari Sundfeld conceitua princípio como “ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se”.<sup>67</sup>

Em reforço, José Afonso da Silva conceitua: “Os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são [como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira] ‘núcleos de condensações’ nos quais confluem valores e bens constitucionais”.<sup>68</sup>

Nesse entendimento, postam-se como normas jurídicas cogentes, de força normativa vinculante, de mesmo patamar que as regras. Servem de parâmetro no ordenamento jurídico para a criação de novas normas, bem como para limitação de outras normas ou atos que lhes contrariem, funcionando, também, como guias na compreensão e interpretação do Direito.<sup>69</sup>

Ao transitar para a esfera dos direitos orçamentário e financeiro, vê-se que os princípios relacionados a esses ramos do direito se encontram esculpido tanto em nível constitucional (implícitos e expressos) como em diplomas infraconstitucionais. Outrossim, para além dos

---

<sup>65</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 89.

<sup>66</sup> BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista da EMERJ**. v. 6, n. 23, p. 25-65, 2003. pp. 33-34.

<sup>67</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. rev. aument. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 143.

<sup>68</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2014. pp. 93-94.

<sup>69</sup> HORVAT, Estevão. **O orçamento no século XXI: tendências e expectativas**. capítulo 4 – princípios orçamentários. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5594836/mod\\_resource/content/1/HORVATH%20%20O%20or%20C3%A7amento%20no%20s%C3%A9culo%20XXI%20-%2020125-158.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5594836/mod_resource/content/1/HORVATH%20%20O%20or%20C3%A7amento%20no%20s%C3%A9culo%20XXI%20-%2020125-158.pdf). Acesso em: 09 fev. 2023. p.126.

princípios específicos da área orçamentária e financeira, os demais princípios do direito em geral devem ser observados, com destaque para os do art. 37<sup>70</sup> da Constituição Federal.<sup>71</sup>

No tocante, agora, aos princípios orçamentários, esses dizem respeito, especificamente, a um grupo de normas que se relacionam à elaboração, conteúdo e execução do orçamento.

Harrison Leite assinala, no entanto, que alguns princípios no direito orçamentário não guardam “conteúdo finalístico, ou caráter prospectivo”, o que na visão do autor, são características básicas dos princípios jurídicos. Em seu entendimento, alguns têm, na verdade, caráter de regra, pois veiculam “obrigações, permissões e proibições” com previsões objetivas.<sup>72</sup> Em entendimento semelhante, J.R. Caldas Furtado, citando como exemplo o princípio da anualidade, assevera que tal norma não possui, em regra, carga principiológica.<sup>73</sup>

Colocados esses conceitos e contrapontos, passaremos, agora, a tratar dos princípios orçamentários mais destacados pela doutrina.

Dando início, apresenta-se o Princípio da Legalidade, que tem destaque em todo o Direito, não sendo específico da matéria orçamentária, porém, é seu parâmetro basilar. Está ligado ao conceito de Estado Democrático de Direito, pois impõe observância às leis.<sup>74</sup> Vincula as atividades do Estado às previsões legais do orçamento, demandando, mediante comandos constitucionais, que o PPA, a LDO e a LOA, como também alterações do orçamento, operações de abertura de crédito e instituição de fundos, ocorram por meio de lei em sentido estrito.<sup>75</sup>

Desta feita, vê-se que não pode haver gastos sem previsão em lei formal. Essa norma, no entanto, comporta uma nuance, no caso, a possibilidade de abertura de créditos extraordinários mediante Medida Provisória (art. 167, § 3º, CF/88). Todavia, esta terá que ser submetida posteriormente ao Legislativo para ratificação em lei, logo, mantém-se a exigência de lei, mesmo que *a posteriori*.

Expressamente, o art. 165 da Constituição determina a elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), bem como a Lei 4.320/64 exige autorização de lei (em sentido estrito) para abertura de créditos suplementares e especiais (art. 42).

Com isso, fica claro que a atividade financeira do Estado depende de autorização legal para arrecadação e realização de despesas.

<sup>70</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

<sup>71</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 332.

<sup>72</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 136.

<sup>73</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 76.

<sup>74</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 137.

<sup>75</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 76.

Outro princípio é o da Exclusividade, o qual estipula que a lei orçamentária tratará, apenas, de receitas e despesas, não podendo conter dispositivo estranho à matéria orçamentária. Logo, tal princípio se refere ao conteúdo da lei. A Exclusividade impede uma prática que no passado brasileiro foi muito comum, a introdução na lei orçamentária de matérias estranhas ao orçamento, as denominadas caudas orçamentárias.<sup>76</sup>

O art. 165, § 8º da Constituição é claro nesse sentido:

A lei orçamentária anual **não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito**, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (grifo nosso)

Aqui, é importante destacar que, malgrado a exceção do texto do art. 165 acima, a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito não são estranhas ao orçamento, visto que aqueles se colocam como reforço orçamentário e estas como antecipação de receitas.<sup>77</sup>

Já o Princípio da Universalidade estipula que todas as receitas e despesas governamentais, independente de natureza, destinação ou origem, devem estar contidas no orçamento. O art. 165, § 5º da Constituição, associado às previsões dos arts. 2º<sup>78</sup> e 3º<sup>79</sup> da Lei 4.320/64, asseveram esse entendimento, trazendo a ideia de uma estrutura orçamentária global, abrangendo receitas e despesas dos poderes, entidades e órgãos da administração direta e indireta. Tal princípio apresenta-se como primordial, tanto para o equilíbrio do orçamento, como para sua fiscalização, dado que, promove uma visão geral das despesas e receitas.<sup>80</sup>

Intimamente ligado à Universalidade, encontra-se o Princípio do Orçamento Bruto, o qual prevê que as receitas e despesas devem ser registradas no orçamento anual pelo seu valor total, sem dedução (art. 6º, Lei 4.320/64).

Consoante o art. 2º, também da Lei 4.320/64, o orçamento deve ser uno, obedecendo o Princípio da Unidade. Ele preceitua a integração do orçamento numa peça única. Porém, essa integração não se refere a um mesmo documento, mas a uma peça de mesma orientação político-programática. Pois, em que pese a Constituição preveja a confecção de três orçamentos

<sup>76</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 119.

<sup>77</sup> HARADA, Kyioshi. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 65.

<sup>78</sup> **Art. 2º** - A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

<sup>79</sup> **Art. 3º** - A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

<sup>80</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 66-70.

distintos – fiscal, de investimento e da seguridade social (art. 165, § 5º), essa multiplicidade documental deve ser reunida harmonicamente numa concepção de totalidade por meio da LOA. Ademais, essa construção contribui sobremodo com a transparência e o controle do sistema orçamentário ao propiciar um quadro geral das finanças, o que reforça, por sua monta, o Princípio da Universalidade.<sup>81</sup>

Outro princípio de importância é o da Anualidade. Ele aponta a periodicidade da lei orçamentária, que é de um ano; limitando-a, apenas, a um exercício financeiro, que segundo o art. 34 da Lei 4.320/64, coincidirá com o ano civil, isto é, vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro. Assentado nos arts. 165, III, da Carta Maior, e 2º, *caput*, da Lei 4.320/64, força a revisão anual das finanças governamentais e seus respectivos controles, exigindo, assim, uma maior atuação dos Poderes Executivo e Legislativo.<sup>82</sup>

Sobre a Anualidade, cabem dois registros. O primeiro é que tal princípio não se confunde com o da Anualidade Tributária, já não mais vigente no Brasil, pois substituído pela Anterioridade Tributária (art. 150, III, da CF/88).<sup>83</sup> O segundo trata da relação com o PPA. Apesar do período de vigência do PPA, que é de 4 anos, o Princípio da Anualidade não padece, visto que a implementação e operação do Plano ocorre ano a ano mediante a LOA, o que nas palavras de José Afonso da Silva, faz com que tal princípio “sobreviva e reviva no sistema”.<sup>84</sup>

A evolução do conceito de orçamento com a Constituição de 1988 trouxe a inteligência do Princípio da Programação. Ele dá à peça orçamentária o condão de plano de ação governamental, voltado para a consecução do planejamento estatal pela integração das leis orçamentárias. Está inscrito no art 165, §§ 1º e 4º; e art 48, II e IV da Constituição, os quais tratam da elaboração dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, com destaque para o PPA, o qual se concretiza, frise-se, numa dinâmica progressiva mediante a LDO e a LOA.<sup>85</sup>

A Constituição reforça esse entendimento de um orçamento programático em dois dispositivos: art. 167, § 1º, ao prever que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual”, e a exigência à Administração, do art. 165, § 10, sobre a obrigação de executar as programações orçamentárias para bem servir a sociedade. Fica claro, assim, o sentimento da Carta Maior em

---

<sup>81</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. pp. 334-335.

<sup>82</sup> PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018. pp. 48-49.

<sup>83</sup> HARADA, Kyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 67.

<sup>84</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 754.

<sup>85</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. pp. 102-103.



impor ao Estado a elaboração e execução, em certo grau, vinculada dos instrumentos orçamentários aos fins constitucionais.

Seguindo, tem-se o Princípio da Não Vinculação, o qual veda a vinculação de receitas provenientes de impostos a órgão, fundo ou despesa (art. 167, IV, CF/88). Destaca-se que o princípio se relaciona aos impostos, não alcançando outras espécies tributárias (taxas, contribuições, empréstimos compulsórios e contribuições de melhoria), pois essas, em regra, já possuem vinculação em virtude de sua finalidade e origem.<sup>86</sup>

Esse princípio busca propiciar ao gestor a flexibilidade no manejo dos recursos públicos para aplicação segundo programação governamental estabelecida politicamente, diante das prioridades e metas elencadas. Destarte, evita uma vinculação orçamentária excessiva ao nível de dificultar a gestão da coisa pública.<sup>87</sup> Nesse pensamento, James Giacomoni assevera: “recursos excessivamente vinculados sinalizam dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade”.<sup>88</sup>

Há, ainda, o Princípio da Flexibilidade Orçamentária. Em que pese a regra seja a execução do orçamento conforme previsto nas programações da LDO e da LOA aprovadas pelo Legislativo, esse princípio tem por base a ideia de possibilitar ajustes no orçamento durante a execução, tendo em vista a ocorrência de alterações no cenário econômico-financeiro que influenciem na arrecadação prevista e, conseqüentemente, no quantitativo de recursos disponíveis para realizar as despesas fixadas.<sup>89</sup> Todavia, esses ajustes devem ocorrer mediante parâmetros legais e, principalmente, com o fito de, diante de um cenário financeiro diverso daquele no qual a lei orçamentária foi aprovada, garantir a otimização dos recursos disponíveis para o atendimento dos objetivos e metas do orçamento.

Nesse panorama, Rodrigo Faria coloca:

[...] a flexibilidade é indissociável da própria natureza jurídica da Lei de Orçamento. Mais que isso, ela representa o instrumento absolutamente indispensável à adaptação da atuação governamental em face das rápidas alterações da realidade, sem o que a LOA se tornaria instrumento obsoleto e imprestável à garantia dos próprios fins que visa alcançar.<sup>90</sup>

<sup>86</sup> HORVAT, Estevão. **O orçamento no século XXI: tendências e expectativas**. capítulo 4 – princípios orçamentários. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5594836/mod\\_resource/content/1/HORVATH%20%20O%20or%20C3%A7amento%20no%20s%20C3%A9culo%20XXI%20-%2020125-158.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5594836/mod_resource/content/1/HORVATH%20%20O%20or%20C3%A7amento%20no%20s%20C3%A9culo%20XXI%20-%2020125-158.pdf). Acesso em: 09 fev. 2023. pp. 141-142.

<sup>87</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 337.

<sup>88</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012, p. 74.

<sup>89</sup> CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do poder judiciário**. [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019. p. 96.

<sup>90</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 268.

A flexibilidade busca dar condições ao Poder Público de adequar o orçamento a um novo cenário e, para tal, o ordenamento jurídico oferece mecanismos legais, pois, a flexibilização orçamentária não é carta branca ao administrador, há limites impostos, seja por outros princípios orçamentários e do Direito em geral, seja pela lei, como a própria LDO, por exemplo.<sup>91</sup> Créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários – art. 167, V e § 3º, CF/88; e arts. 41 e 42, Lei 4.320/64), estorno de verbas (a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos - art. 167, VI, CF/88) e o contingenciamento (art. 9º, LRF), são os principais instrumentos disponíveis. Os dois primeiros carecem de autorização legislativa para serem utilizados, já o contingenciamento tem expresso regramento de uso estipulado na LRF. Assim, fica patente o aspecto de transparência e atenção à lei que esses mecanismos exigem.

Essa senda é reforçada pelas palavras de Gabriel Lochagin: “Flexibilidade e respeito à decisão parlamentar são duas noções fundamentais, portanto. Embora em primeira análise possam parecer conflitantes, não é possível conceber esta flexibilidade como algo fora do alcance da legalidade, pois o objetivo será cumprir o orçamento aprovado”.<sup>92</sup>

Por fim, o Princípio do Equilíbrio Orçamentário, que busca a estabilidade das contas públicas, pois preceitua a relação entre receita e despesa, de forma que para todo gasto haja a respectiva fonte orçamentária para supri-lo. Ainda que a Constituição o tangencie mediante alguns dispositivos como os incisos II e III do art. 167, os quais vedam, respectivamente, a “realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais” e a “realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital”, ele não está expressamente previsto. Porém, a Lei de Responsabilidade Fiscal o veicula em seu art. 1º, § 1º, mediante a exigência de uma gestão fiscal planejada e transparente com vistas ao equilíbrio das contas públicas, bem como o art. 4º, I, a, o qual prescreve que a LDO disporá sobre “equilíbrio entre receitas e despesas”.

Malgrado o desejo de contas em dia seja sempre uma meta a se almejar, o equilíbrio orçamentário não expressa, na prática dos dias atuais, a rigidez extrema de redução à relação matemática receita-despesa. Modernamente, enxerga-se a possibilidade de um orçamento deficitário diante da necessidade da atuação estatal em áreas e momentos de relevância para a sociedade, como, por exemplo, diante da Pandemia de COVID-19. Assim, as palavras de Harrison Leite corroboram com essa ideia:

---

<sup>91</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A flexibilidade da execução orçamentária**. 212. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico-Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. pp. 71-73.

<sup>92</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A flexibilidade da execução orçamentária**. 212. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico-Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 15.

[...] pode haver gasto ate maior do que a receita, desde que os empréstimos realizados e os investimentos feitos permitam haver capacidade de pagamento da dívida, sua amortização ou seus juros, dentro de uma realidade particular de cada Estado.<sup>93</sup>

## **2.4 A estrutura do Sistema Orçamentário na Constituição Federal de 1988: constitucionalidade e legalidade**

Como visto, a evolução da ideia de orçamento público ao longo da história pressupôs avanços conceituais com bases práticas nas relações políticas e econômicas das sociedades com seus governantes no Executivo e Legislativo.

O descontentamento diante da tributação excessiva e gastos exorbitantes nos primórdios da Magna Carta, na Inglaterra, e o contexto das revoluções americana e francesa, proporcionaram o surgimento da atuação legislativa de representantes do povo. Inicialmente, com a ideia de limitar tais ações; evoluindo, posteriormente, para a concepção de orçamento como instrumento de controle de gastos públicos, correta aplicação de recursos, transparência, e, mais recentemente, efetivação de ações governamentais para a concretização de direitos.

Nesse escopo, a evolução orçamentária brasileira demonstrou grandes avanços diante das constituições que o país teve até a atual Constituição de 1988. Ela trouxe importantes novidades no campo do orçamento público, sendo esse tema assunto de discussões profundas pelos constituintes, visto que se ligava diretamente às prerrogativas do parlamento, que, na constituição anterior (de 1967), haviam sido limitadas.<sup>94</sup>

As principais mudanças do texto constitucional de 1988, no quesito orçamentário, referem-se à atuação do Poder Legislativo, o qual teve reconstituída a prerrogativa de proposição de emendas, e a universalização do orçamento como peça integradora das receitas e despesas do setor público. Além da implementação do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>95</sup>

A Constituição Federal reservou a Seção II – DOS ORÇAMENTOS, constante do Capítulo II - DAS FINANÇAS PÚBLICAS, do art. 165 ao art. 169, para tratar sobre orçamento público, sua sistematização, vedações e programação.

Dito isso, a estrutura do sistema orçamentário brasileiro é composta por três diplomas legais estabelecidos no art. 165 da Carta Magna: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo esta última, o orçamento de

---

<sup>93</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 142.

<sup>94</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012, p. 45.

<sup>95</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012, p. 45.

fato.<sup>96</sup> São todas leis ordinárias, não havendo hierarquia entre si. Contudo, há uma preponderância entre elas em virtude dos dispositivos que cada uma veicula. O PPA é mais amplo e programático, logo, LDO e LOA devem atender às suas disposições; por sua vez a LOA não pode contrariar o conteúdo da LDO.<sup>97</sup>

Além dessas, há outras duas leis que se destacam na estrutura orçamentária e financeira: a Lei 4.320/64 e a Lei Complementar 101/00, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A Lei 4.320/64, apesar de anterior à Constituição de 1988, é considerada um dos principais diplomas jurídicos da área do Direito Financeiro. É conhecida como “norma geral orçamentária”, é lei ordinária, entretanto, seus dispositivos que tratam de Direito Financeiro tem caráter de lei complementar. A LRF por sua monta, origina-se de comandos constitucionais dos arts. 163, 165 e 169.<sup>98</sup>

Para mais, em virtude da Teoria da Simetria das Normas Constitucionais, os cinco diplomas estruturais do sistema orçamentário são aplicados a todos os entes federados - União, estados e municípios, pois todo o capítulo sobre finanças públicas da Constituição vincula a Federação por completo, sendo de reprodução obrigatória nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais.<sup>99</sup>

Passando ao detalhe de cada norma, a Constituição determina a elaboração do Plano Plurianual. É a lei na qual consta o planejamento estratégico governamental de longo prazo, com definições de parâmetros para elaboração da LDO e da LOA, assim como vincula o conteúdo das emanadas parlamentares ao orçamento e sua execução. Tem vigência de 4 anos, com início no segundo ano de mandato do governante (art. 35, § 2º, I, ADCT).

Seu conteúdo é estratégico para a promoção de uma agenda nacional de desenvolvimento, estabilidade econômica e equilíbrio regional. É um verdadeiro guia da pauta econômico-financeira do país.<sup>100</sup>

Sua relevância é tanta que se coloca como um verdadeiro programa que baliza e amarra as ações governamentais, exigindo a compatibilização dos planos a nível nacional, regional e setorial, bem como estabelece diretrizes, objetivos e metas das despesas de capital e outras delas

<sup>96</sup> PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018. p. 51.

<sup>97</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. pp. 200-201.

<sup>98</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 301;406.

<sup>99</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 201.

<sup>100</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. pp. 172-173.

decorrentes, e das despesas de duração continuada para a administração pública, tudo decorrente de comandos constitucionais do art. 165, §§ 1º e 4º.

Assim, em que pese essa importância, por se tratar de um plano de governo, necessita da LOA para ser concretizado, por meio da realização das despesas na fase de execução orçamentária.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias, inovação da Constituição de 1988, é uma norma de caráter anual, que deve ser entregue ao Legislativo para apreciação até o dia 15 de abril do ano anterior à sua vigência (art. 35, § 2º, II, ADCT). Essa lei conecta o planejamento de longo prazo do PPA, do qual não pode destoar, mantendo-se alinhada à sua programação, com a execução imediata das políticas públicas governamentais previstas na LOA, atuando diretamente no planejamento operacional de execução orçamentária do governo.<sup>101</sup>

Ela orienta a elaboração da LOA, como uma espécie de planejamento preliminar, tendo por função primordial a definição das metas e prioridades da administração para o exercício do ano seguinte, servindo como referencial para os poderes, Ministério Público e Defensoria Pública confeccionarem suas propostas orçamentárias.<sup>102</sup>

A LDO tem seus objetivos previstos no art. 165, § 2º da Constituição, com destaque para a previsão de dispor sobre alterações na legislação tributária e o estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.<sup>103</sup>

Além dessas atribuições constitucionais, a LRF, que será trabalhada mais à frente, lhe atribuiu mais funções consoante seu art. 4º, I: dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Para mais desses encargos, a LRF ainda prevê que conste na LDO, dois instrumentos de alta valia ao planejamento orçamentário-financeiro estatal: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

Os §§ 1º e 2º, art. 4º da LRF estabelecem a previsão do Anexo de Metas Fiscais, com relevo para a previsão do §1º: “[...] em que serão estabelecidas metas anuais, em valores

---

<sup>101</sup> GALVÃO, Camila Sampaio. **O contingenciamento orçamentário sob a ótica do princípio da separação dos poderes**: o parágrafo 3º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2019. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. p. 13.

<sup>102</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. pp. 174-175.

<sup>103</sup> PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018. pp. 64-65.

correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”.

Esse anexo possibilita, segundo Mauricio Conti, uma espécie de “planejamento deslizando”, de forma que os ajustes nas ações do governo tornem-se graduais, permitindo o acompanhamento das metas definidas com transparência e segurança.<sup>104</sup> Ademais, sua importância se coloca no fato de que se as receitas previstas não alcançarem o montante suficiente para o cumprimento das metas nele previstas, poderá ensejar o mecanismo de limitação de empenho (contingenciamento) pelos poderes e algumas instituições.<sup>105</sup>

Por seu turno, o Anexo de Riscos Fiscais trata da avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (art. 4º, § 3º, LRF). Ou seja, é um instrumento que impõe ao gestor público a realização do planejamento necessário frente à possibilidade de ocorrências que importem encargos financeiros ou fatores outros que prejudiquem as contas públicas, verdadeiros riscos ao planejamento, exigindo, assim, a preparação antecipada e proatividade do administrador.<sup>106</sup>

A última das leis orçamentárias é a Lei Orçamentária Anual. Na prática, é o orçamento propriamente dito, se constituindo como peça fundamental e de maior importância para a atividade financeira estatal, pois nela se preveem as receitas e se fixam as despesas de toda a administração pública. Sua vigência é de um ano e deve ser encaminhada ao Parlamento até o dia 31 de agosto do ano anterior (art. 35, § 2º, III, ADCT).

Sua estrutura está delineada consoante previsão do art. 165, § 5º, da Constituição:

A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Não obstante o texto constitucional acima elenque três orçamentos, vigora no ordenamento jurídico brasileiro o Princípio da Unidade Orçamentária (já tratado neste capítulo), o qual estabelece que mesmo diante da existência de três documentos orçamentários distintos, estes devem ser consolidados e integrados num escopo único e geral.

---

<sup>104</sup> CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. [livro eletrônico]. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019. p. 154.

<sup>105</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 382.

<sup>106</sup> CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. [livro eletrônico]. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019. p. 154.

A LOA é a peça que concretiza os programas e projetos esculpidos no PPA e na LDO, dando efetividade às políticas governamentais previstas para o ano de sua vigência. Desta feita, verifica-se a sistematização dessas três leis numa interação constitucional mediante o uso planejado dos recursos públicos.

O art. 165, § 9º da Constituição, definiu que lei complementar tratará da organização e critérios das leis orçamentárias. Entretanto, tal norma ainda não fora editada. Assim, tem-se a Lei 4.320/64, que tem suprido essa falta. Ela estabelece normas gerais de Direito Financeiro, definindo regras para elaboração dos orçamentos e dos balanços dos entes federados.

Constituiu-se, também, como um dos diplomas legais basilares da estrutura do sistema orçamentário e financeiro. Mesmo editada em 1964 e ser formalmente lei ordinária, fora recepcionada pela Constituição de 1988, no entanto, seus dispositivos que tratam sobre normas gerais de direito financeiro foram erigidos ao nível de lei complementar, logo, malgrado a lei em si seja ordinária, esses dispositivos específicos tem natureza de lei complementar, desta feita, só podem ser modificados, também, por lei complementar.<sup>107</sup>

O outro diploma Legal de extrema relevância no ecossistema orçamentário brasileiro é a Lei de Responsabilidade Fiscal. Caracterizada por ser um marco no regime fiscal do Brasil, nasceu num contexto de má gestão, desajustes e irresponsabilidade com as contas públicas, tendo grande influência de experiências internacionais de organismos como o Fundo Monetário Internacional e Comunidade Econômica Europeia, além de países como Estados Unidos e Nova Zelândia.<sup>108</sup> Desse modo, objetivou efetivar políticas de estabilização fiscal, direcionar a gestão fiscal pública e atender à regulamentação dos artigos constitucionais 163, 165 e 169.<sup>109</sup>

Lei complementar que instituiu normas para a responsabilidade na gestão fiscal, a LRF alcança todas as esferas e níveis de governo, e tem como pilares a transparência, o planejamento, o equilíbrio e a responsabilização. Com destaque, prevê limites na gestão pública, especialmente para gastos com pessoal e endividamento.<sup>110</sup>

Diante desse quadro e por suas características, a LRF e a Lei 4.320/64 possuem objetivos distintos, logo, não se chocam, no entanto, são normas que se complementam e convivem em perfeito equilíbrio entre si e com as três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), formando um

<sup>107</sup> GALVÃO, Camila Sampaio. **O contingenciamento orçamentário sob a ótica do princípio da separação dos poderes**: o parágrafo 3º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2019. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. pp. 15-16.

<sup>108</sup> GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 3, pp. 513-537, mai./jun., 2011. pp. 520-521.

<sup>109</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 406.

<sup>110</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 52.

conjunto técnico-jurídico robusto e encadeado na instrumentalização da elaboração e execução orçamentária para desenvolver os programas governamentais, particularmente os voltados aos direitos fundamentais.

Assim, essa relação da estrutura legal do orçamento com os direitos fundamentais, demonstram uma nova perspectiva, um novo paradigma dentro do Direito Financeiro: o orçamento público como ferramenta para efetivar os direitos constitucionalmente estabelecidos. É o que se discutirá no próximo capítulo.



### **3 AÇÃO DO ORÇAMENTO DIANTE DOS DIREITOS CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDOS**

Não é à toa que a Constituição dispõe de uma sólida estrutura orçamentário-financeira. Ela faz isso como forma de propiciar ao Estado os meios e condições necessários para que ele realize sua função precípua: atender às necessidades da população mediante a implementação de políticas públicas. E estas, por sua monta, devem concretizar os direitos que a própria Carta Maior transporta. Ou seja, é um ciclo.

Tais meios são recursos financeiros advindos da própria sociedade para pagar os direitos que o Estado deve promover. Mais um ciclo que se reforça. Todavia, esses direitos, que crescem dia a dia e exigem mais do Estado, apresentam-se num ambiente de recursos limitados. Nesse cenário, o Estado, como provedor, terá que eleger os atendimentos prioritários.

Tal horizonte posto indica a trilha a ser seguida. O presente capítulo tratará da importância do orçamento como ferramenta que o Estado detém para efetivar os direitos estampados na Constituição. Serão abordados, nesse contexto, o ciclo de elaboração e execução do orçamento mediante a despesa pública, aspectos sobre o custo dos direitos e a relação entre direitos positivos e direitos negativos, bem como o papel estatal diante das “escolhas trágicas”, com leve destaque para atuação do Poder Judiciário.

#### **3.1 Ciclo orçamentário e a elaboração do Orçamento**

O ciclo orçamentário está vinculado a uma série de dispositivos constitucionais e legais, sobretudo da LRF e da Lei 4.320/64, que norteiam a elaboração das leis do orçamento, mormente, a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Tais dispositivos impõem obediência a uma sistematização, na atuação das instituições e órgãos participantes do processo de orçamentação, quando da produção de suas previsões, com atenção à prevalência dos objetivos e metas do PPA sobre a LDO, e, por sua vez, de ambas sobre a LOA. Ademais, além das previsões constitucionais do Capítulo II - DAS FINANÇAS PÚBLICAS, devem ser vislumbrados, no trato do orçamento, os objetivos maiores da Carta Magna, esculpidos nos arts. 1º e 3º, consoante os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.<sup>111</sup>

O Ciclo Orçamentário como ensinado por Marcus Abraham, “é o conjunto de etapas

---

<sup>111</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 186.

que se inicia com a elaboração do projeto de lei, passa pelas análises, debates e votação no Legislativo, envolve sua execução e controle e se encerra com a avaliação do cumprimento”.<sup>112</sup>

Desta feita, dentro do arcabouço do ciclo orçamentário, a LOA é mais que uma peça anual, em que pesa essa seja sua vigência, sua programação inicia com a formulação do PPA, ainda no governo anterior, e acaba por influenciar o orçamento do ano seguinte<sup>113</sup>, produzindo um encadeamento de ajustes com base nas prioridades políticas estabelecidas pelo governo e nas necessidades públicas.<sup>114</sup>

Ao longo do tempo, a função e importância social e jurídica do orçamento foi se expandindo e influenciando a dinâmica entre os poderes, recrudescendo ainda mais seu caráter político. Com isso, o processo orçamentário foi se aperfeiçoando com o envolvimento das diversas esferas do poder estatal sob olhar e atenção da sociedade e das instituições.<sup>115</sup>

Dadas essas informações iniciais, apresenta-se o ciclo orçamentário concebido em quatro fases, as quais se iniciam com a concepção do PPA, todavia, aqui, trataremos como base a elaboração e trâmite da Lei Orçamentária Anual: (i) elaboração e apresentação; (ii) autorização legislativa; (iii) programação orçamentária; e (iv) avaliação e controle.

A primeira fase se consubstancia na elaboração, por órgãos de caráter técnico do Executivo, da programação governamental, com estudos de previsão de receitas e definição de custos, levantamento de necessidades, problemas e diagnósticos, para a fixação de prioridades e metas de longo e médio prazo, a serem conformadas com a agenda política governamental, e, em seguida, estruturada na proposta que será submetida ao Legislativo.<sup>116</sup>

A LRF prescreve sobre a previsão da arrecadação referente a essa etapa inicial de estudos e levantamentos:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Ademais, destaca-se a preponderância dos direitos fundamentais na tomada de decisão

---

<sup>112</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 381.

<sup>113</sup> **Art. 165, § 14, CF/88** - A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento. Pelo dispositivo constitucional constata-se, expressamente, a influência da LOA vigente sobre a do ano seguinte.

<sup>114</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 381.

<sup>115</sup> SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma breve reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 54-76, out./dez., 1993. p. 55.

<sup>116</sup> SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma breve reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 54-76, out./dez., 1993. p. 56.

para a destinação dos recursos, no intuito de efetivação desses direitos. Pois o orçamento, modernamente, exerce um novo papel na seara do Direito Financeiro, qual seja, ser instrumento de efetivação de direitos. E como o Estado se realiza nas políticas públicas que implementa por meio do orçamento, configura-se, assim, esse papel. O que, nas palavras de Francisco Secaf Silveira, é um novo paradigma “que considera o orçamento como forma de dar efetividade à Constituição, mormente como instrumento de implementação do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais”.<sup>117</sup>

A iniciativa do orçamento é exclusiva do chefe do executivo, conforme art. 84, XXIII, da Constituição. Nesse diapasão, cabe o destaque dessa exclusividade existir pelo fato de que é o Executivo que possui as informações técnicas e a expertise na administração pública para melhor definir a alocação dos recursos, uma vez que é ele quem tem a competência para administrar, isso associado ao fato do caráter técnico das peças orçamentárias demandarem conhecimentos sobre arrecadação e custos, os quais encontram-se sob sua administração.<sup>118</sup>

Nesse contexto, vale ressaltar que não cabe iniciativa popular nas leis orçamentárias. No entanto, é uma discussão que tem se apresentado sob a ideia do orçamento participativo como forma de atuação popular, mediante mecanismos de transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal instituídos por lei. O art. 48 da LRF possibilita essa participação na elaboração das leis orçamentárias, em especialmente da LDO e da LOA, mediante audiências públicas, disponibilização e publicidade de relatórios, pareceres e planos.

Apointa-se, também, que não cabe ao Legislativo a iniciativa de tais leis. Contudo, o STF já assentou na ADI 724<sup>119</sup>, que o Legislativo pode, mediante iniciativa de leis tributárias, conforme sua competência, influenciar no orçamento sem atingir a competência do Executivo na esfera das receitas. Assim como, segundo julgado na ADI 3.394<sup>120</sup>, não há proibição de iniciativa do Legislativo que crie despesas, conquanto, que estas não se enquadrem nas vedações constitucionais do art. 61 da Carta Magna.<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. **A concretização do direito financeiro**: os efeitos do contingenciamento na execução orçamentária. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Financeiro) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 28.

<sup>118</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 377.

<sup>119</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 724**, Rio Grande do Sul, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 07 mai. 1992. DJe, 27 abr. 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346561>. Acesso em: 25 fev. 2023.

<sup>120</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.394**, Rio Amazonas, Tribunal Pleno, Relator Ministro Eros Grau. Julgado em 02 abr. 2007. DJe, 15 ago. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=541505>. Acesso em: 25 fev. 2023.

<sup>121</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. pp. 187-189.

Ainda na fase de elaboração, tem a apresentação pelos poderes Legislativo e Judiciário (art. 99, §§ 1º e 4º, CF/88), Ministério Público (art. 127, §§ 3º e 5º, CF/88) e Defensoria Pública (art. 134, § 2º, CF/88) de suas propostas orçamentárias ao Poder Executivo, o qual consolidará tudo numa proposta única. Cabe ressaltar que por expressa previsão constitucional, o Executivo pode alterar as propostas dos poderes e órgãos quando divorciadas dos limites da LDO. Entretanto, caso a proposta dos referidos órgãos e poderes esteja em consonância com a LDO, o Executivo pode realizar mudanças? Esse assunto foi definido pelo STF conforme, por exemplo, a ADI 5.287, na qual se questionou a redução unilateral de dotação orçamentária da Defensoria Pública da Paraíba pelo respectivo Poder Executivo estadual. Na ação, ficou assentado que:

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>122</sup>

Ou seja, caso o Executivo não concorde com a proposta orçamentária, estando ela de acordo com a LDO, ele deve buscar alterá-la no *locus* pertinente, qual seja, o Parlamento.

Sobre assunto semelhante, mas especificamente envolvendo o contingenciamento, na ADI 2.238<sup>123</sup>, sob o pano de fundo do Princípio da Separação dos Poderes, o STF definiu que não cabe ao Executivo interferir no orçamento dos demais poderes, realizando contingenciamento, o que competiria a cada órgão ou poder. A referida ADI espera julgamento definitivo pelo pleno do Tribunal.

Retomando o ciclo orçamentário, a segunda fase do ciclo inicia com o encaminhamento da proposta ao Legislativo – é o início do processo legislativo. Cabe aqui um adendo: cada lei orçamentária (PPA, LDO e LOA) tem seu ciclo, conteúdo e estrutura própria, contudo, seguem, em regra, o trâmite comum do processo legislativo das demais leis, mas com peculiaridades. Estas seriam, destacadamente, o fato de serem apreciadas pelo Congresso Nacional em conjunto, e não por cada casa isoladamente, bem como não transitam por comissões nas casas,

<sup>122</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.287**, Paraíba, Tribunal Plenário, Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 18 mai. 2016. DJe, 12 set. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11638659>. Acesso em: 15 fev. 2023. p. 4.

<sup>123</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.238**, Distrito Federal, Tribunal Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 24 jun. 2020. DJe, 15 set. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753826907>. Acesso em: 15 fev. 2023.

mas por uma única comissão mista.<sup>124</sup>

Assim, ao receber a proposta de orçamento, a peça será apreciada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), integrada por 10 senadores e 30 deputados. Ela analisará a proposta e emitirá parecer. Nesse ponto, surge a possibilidade de os parlamentares proporem emendas ao projeto, todavia, devem ser compatíveis com as previsões do PPA e da LDO, além de outros critérios constantes do § 3º, art. 166 da Constituição.

Além dos parlamentares, o chefe do executivo também pode propor emendas ao texto inicial, mediante mensagem ao Congresso, mas somente até o início da votação pela Comissão da parte que ele deseja alterar.

Após a Comissão, o texto segue para o plenário do Congresso Nacional e, depois de aprovado, para sanção do chefe do executivo.

Neste ponto cabe uma discussão interessante: segundo Marcus Abraham, nos últimos anos não tem sido incomum no Brasil a aprovação das leis do orçamento<sup>125</sup> de forma intempestiva, ultrapassando o exercício financeiro vigente, descumprindo as regras do art. 35, § 2º, II e III, do ADCT, que rege o envio da LDO e da LOA ao Legislativo com respectiva devolução ao Executivo, para sanção, até o encerramento da Sessão Legislativa. Segundo o autor, uma verdadeira “anomia orçamentária”, o que deixa a Administração sem um guia, bem como sem a devida autorização para os gastos públicos.<sup>126</sup>

Logo, diante dessa situação, como proceder? A constituição não previu expressamente a solução. Assim, na doutrina há entendimentos diversos, como o uso de duodécimos da proposta da lei orçamentária, prorrogação do orçamento anterior, abertura de créditos especiais por lei específica, ou, ainda, abertura de créditos extraordinários mediante medida provisória.<sup>127</sup>

A prorrogação do orçamento anterior é uma solução colocada com destaque, pois, tem-se como argumento a previsão do art. 32 da Lei 4.320/64: “Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente”. Além do embasamento firmado no Princípio da Legalidade em matéria orçamentária consoante o art. 167, I, CF/88 e art. 6º, Lei 4.320/64.<sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público**: a função de controle do Parlamento. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 203.

<sup>125</sup> O PPA tem vigência de 4 anos, enquanto LDO e LOA são leis anuais, logo, estas últimas são elaboradas, apreciadas e sancionadas todos os anos.

<sup>126</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 358.

<sup>127</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 157.

<sup>128</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 359.

Retornando ao ciclo orçamentário, após a sanção e publicação, segue-se para a fase de programação orçamentária com a execução.

Nela, o Executivo sai da abstração do orçamento e inicia a aplicação dos recursos com a prática do planejado. Nesse diapasão, a Constituição e a lei oferecem instrumentos para controle e fiscalização dessa fase. A Carta Maior estipula, no § 3º, art. 165, a publicação, em trinta dias após o encerramento de cada bimestre, de Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), o que promove o melhor acompanhamento pela sociedade.

A LRF, por sua monta, define no art. 8º que em “até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias [...], o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso”. Tal instrumento visa a manutenção do equilíbrio financeiro do orçamento.

Outro mecanismo de extrema relevância, o qual é objeto de estudo neste trabalho e será melhor explanado mais à frente, trata-se da previsão do art. 9º, *caput*, da LRF, a limitação de empenho e movimentação financeira (ou contingenciamento):

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Esse mecanismo busca resguardar a responsabilidade e boa gestão fiscal para a não realização de gastos pendentes de arrecadação suficiente para garanti-los. Todavia, conforme a arrecadação prevista se concretize, mesmo que parcialmente, a LRF admite a recomposição proporcional das dotações limitadas em seus empenhos (art. 9º, § 1º).

No escopo da execução, com atenção especial para as despesas, a realização segue um sistema baseado em três fases legalmente estabelecidos consoante a Lei 4.320/64, que serão detalhados no próximo subcapítulo, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento.

O empenho se caracteriza por ser o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58, Lei 4.320/64); a liquidação é a correta verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63, Lei 4.320/64); e, o pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (art. 54, Lei 4.320/64).

Por fim, tem-se a última fase do ciclo: avaliação e controle. Neste momento, será analisada a execução do orçamento e sua hígidez em relação às previsões da lei e da

Constituição, tanto nas despesas quanto nas receitas. Verifica-se, também, se os resultados são compatíveis com o planejamento programado.

A Constituição estabeleceu um sistema dinâmico de controle político-administrativo, mediante atuação do Poder Legislativo diretamente e pelos tribunais de contas, bem como pelos órgãos de controle interno de cada poder. Ademais, resta também a atuação do Poder Judiciário, no sentido de analisar possíveis vícios ou desvios, em regra, de forma posterior e por provocação.<sup>129</sup>

Nesse contexto, destaca-se que essa fase ocorre antes, durante e após a execução dos atos. O controle prévio, ou *a priori*, se dá antes da realização da atividade, com caráter preventivo, já o controle concomitante ocorre durante a desenrolar da ação, tem natureza preventiva e repressiva, e o controle posterior, *a posteriori*, apresenta-se como um revisor, no intuito de ratificar os atos ou corrigi-los.<sup>130</sup>

### **3.2 Despesa pública: execução orçamentária para concretizar direitos**

Como já visto, o orçamento evoluiu de mera peça contábil e mecanismo de controle do Legislativo sobre o Executivo para um verdadeiro instrumento de política fiscal e programação estatal. Nesse processo, receita e despesa se colocam como irmãs para consecução do objetivo primordial do Estado: promover os direitos fundamentais com vistas à pessoa humana, mediante o desenvolvimento com liberdade e segurança para uma vida digna.<sup>131</sup>

Ambas (receita e despesa) integram o sistema da atividade financeira estatal, e seguem consistentes balizas normativas. As receitas, oriundas, sobretudo, dos tributos, atendem a lei para sua criação e alteração; já as despesas, também estribadas na lei, têm uma dinâmica um pouco diferente, porque possuem forte aspecto político quando das prioridades escolhidas pelos eleitos (no Executivo e Legislativo) na definição do gasto público.

Todavia, essas escolhas impõem ao governante o caminho central do atendimento ao interesse público, para satisfação das necessidades sociais da população.<sup>132</sup> Nessa esteira, Marcus Abraham estreita ainda mais o conceito e assevera que:

---

<sup>129</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. pp. 155-156.

<sup>130</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 22. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 898.

<sup>131</sup> MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 9.

<sup>132</sup> HARADA, Kyioshi. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010. pp. 20-21.

[...] hoje em dia se configurou um cenário jurídico no Brasil, desenvolvido a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que nos permite dizer que cada vez mais **as despesas públicas são priorizadas e determinadas por comandos jurídicos e cada vez menos por deliberações de natureza política.**

[...] as despesas públicas vêm **absorvendo uma origem normativa**, restando, por decorrência, **uma margem cada vez menor para deliberações de cunho político** a seu respeito.<sup>133</sup> (grifo nosso)

Com base nesse entendimento, o autor afirma a existência de uma nova linha doutrinária sobre o tema, na qual a despesa pública seguiria um regime de natureza jurídico-constitucional.<sup>134</sup> Diante disso, o gasto público deve representar benefício para a sociedade.

Assim, frente a esse quadro, Aliomar Baleeiro apresenta dois conceitos para despesa pública:

[...] conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos; e aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo.<sup>135</sup>

Ricardo Lobo Torres também coloca seu entendimento firmando que despesa pública “é a soma dos gastos realizados pelo Estado para a realização de obras e para prestação de serviços públicos”.<sup>136</sup>

Esses conceitos definem bem a ideia de despesa pública, sublinhando suas características principais: (i) prestação de serviços públicos; (ii) investimentos em infraestrutura e desenvolvimento econômico; e (iii) necessidade de autorização legislativa para realizar gastos.<sup>137</sup>

A despesa pública cresceu bastante nos últimos anos, sobretudo no final do século XIX, e em especial no Brasil a partir do fim da Segunda Guerra. Esse crescimento partiu de um Estado mais preocupado com a manutenção de sua estrutura institucional e prestação de serviços básicos, para um de atuação interventiva como agente social e econômico.<sup>138</sup>

Tal mudança ocorreu por conta de fatores que exigiram uma postura estatal, frente à sociedade, mais ativa, o que proporcionou aumento do gasto público. A urbanização, a

<sup>133</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 220.

<sup>134</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 220.

<sup>135</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 73.

<sup>136</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 194.

<sup>137</sup> PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018. pp. 106-107.

<sup>138</sup> JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de direito financeiro e tributário**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. pp. 53-54.



industrialização e o conseqüente aumento de renda das pessoas, fez com que estas passassem a demandar mais e melhores serviços, sobretudo, na esfera social. O que também requereu do Estado uma intervenção na economia para proporcionar mais prestações, e viabilizar atividades correlatas, as quais a iniciativa privada não tinha interesse ou capacidade de realizar.<sup>139</sup>

Nesse contexto de aumento de gastos, deu-se o crescimento da relevância do assunto. A despesa pública passou a ter mais atenção dos estudiosos, conseqüentemente, começou a ser classificada conforme suas características. Nesse sentido, Ricardo Lobo Torres, com destaque, classifica-a pelos critérios econômico, institucional e programático.<sup>140</sup>

O critério econômico entende a despesa sob o aspecto financeiro, como instrumento de manejo dos valores que adentram nos cofres do Estado e saem para custear os serviços, bens e atividades. O critério institucional considera o órgão ou a instituição responsável por realizar o gasto.<sup>141</sup> Juridicamente é o critério de maior relevância, pois se relaciona ao conteúdo positivado na lei orçamentária, mediante as autorizações para despesa aos organismos estatais; despesas essas que, em certos casos, não são “discricionárias”, mas se colocam como verdadeiras obrigações.<sup>142</sup> O terceiro critério é o programático, que atenta para o planejamento governamental realizado com base nas prioridades e metas politicamente elencadas.<sup>143</sup> Associa-se aos fins perseguidos pelo Estado na atuação, sobretudo, nas áreas sociais.

Seguindo com a ideia de categorização das despesas, a Lei 4.320/64 estabelece em seu art. 12 a denominada classificação legal, que tem um caráter mais objetivo, e sob o aspecto orçamentário segue o critério econômico. Tal classificação divide a despesa em correntes e de capital – e ainda as subdivide: as correntes, em despesas de custeio e transferências correntes; e as de capital em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

As despesas correntes, segundo J.R. Caldas Furtado, “são aquelas que não provocam aumento do patrimônio do Estado, mas concorrem para sua conservação”.<sup>144</sup> Esse tipo de despesa se caracteriza pelo caráter contínuo e rotineiro, dedicados à manutenção dos serviços públicos e da estrutura estatal no dia a dia da máquina pública.

Na sua subclassificação, as despesas de custeio são “dotações para manutenção de

---

<sup>139</sup> GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. pp. 35-37.

<sup>140</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. pp. 195-196.

<sup>141</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. pp. 195-196.

<sup>142</sup> CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EDUFAL, 2011. p. 72.

<sup>143</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 196.

<sup>144</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 183.

serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis” (art 12, § 1º); enquanto as transferências correntes correspondem às “dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado” (art 12, § 2º).

Já as despesas de capital, também observadas por J.R. Caldas Furtado, são conceituadas pelo autor como “aquelas que provocam aumento no patrimônio público”.<sup>145</sup> São despesas relacionadas a compra ou produção de bens ou redução da dívida pública. Possuem caráter esporádico e se direcionam à aquisição de meios que servirão para o estabelecimento ou ampliação dos serviços públicos, assim como, para o desenvolvimento econômico do ente.

Nas suas subdivisões, os investimentos são apresentados pela lei como dotações relativas a obras, aquisição de imóveis, programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro (art. 12, § 4º).

Já as inversões financeiras se colocam como dotações destinadas a aquisição de imóveis, bens, títulos, quando a operação não importe aumento do capital e constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros (art. 12, § 5º).

Por fim, as transferências de capital são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como para amortização da dívida pública (art. 12, § 6º).

Diante das classificações e enquadramentos acima, tanto pela lei como pela doutrina, além de outras existentes, vê-se que a ideia é ordenar e compartimentar o complexo sistema que envolve a despesa pública. Isso ocorre no intuito de proporcionar melhor entendimento e facilitar o exame do tema, assim como subsidiar o trabalho de elaboração do orçamento pelos órgãos e agentes que atuam na análise dos recursos públicos.

Nesse contexto, para a realização da despesa, a dotação orçamentária é conceito chave, que Machado Jr e Heraldo Reis apontam como “a medida, ou quantificação monetária do recurso aportado a um programa, atividade, projeto, categoria econômica ou objeto de despesa”.<sup>146</sup> É a partir dos valores arrecadados pelo Estado e legislativamente positivados para gasto no orçamento, que a dotação pode ser consignada aos órgãos da Administração. Basile

---

<sup>145</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 184.

<sup>146</sup> MACHADO Jr, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 31. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Ibam, 2002/2003. p. 21.

Christopoulos chega a afirmar que a dotação orçamentária é quem “veicula as despesas públicas em sentido estrito”.<sup>147</sup>

Desse modo, a dotação orçamentária advém de créditos previstos ou adicionados à LOA. Nela estão discriminadas todas as despesas, bem como a indicação dos recursos financeiros que as atenderão. Esses recursos promovem os créditos orçamentários, assim chamados por já estarem positivados na referida lei quando de sua aprovação.<sup>148</sup>

Há outro tipo de crédito, os chamados créditos adicionais. Estes são novos elementos que alteram a lei orçamentária para suprir necessidades não previstas ao longo do exercício financeiro, não constando originalmente da LOA, mas, acrescidos posteriormente. Contudo, frise-se que seguem o mesmo procedimento legislativo para formalização legal.<sup>149</sup>

Tais créditos adicionais se dividem em três modalidades: Suplementares, quando destinados a reforçar dotações já existentes no orçamento, podendo ser previamente autorizados na própria LOA (art. 41, I, Lei 4.320/64,); Especiais, os que se destinam a suprir despesas não previstas no orçamento (art. 41, II, Lei 4.320/64,); e os Extraordinários, que buscam atender a despesas urgentes e imprevisíveis, oriundas de calamidades e desastres, por exemplo (art. 41, III, Lei 4.320/64). Estes, têm a característica de serem os únicos possíveis de abertura por medida provisória pelo Poder Executivo, contudo, devendo ser apreciada posteriormente pelo Legislativo (art. 62, § 1º, I, d, e art. 167, § 3º, CF/88).

Finalizando todo o processo orçamentário, o qual teve início nas balizas constitucionais da Carta Magna, perpassando pelas três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), chega-se à fase de execução orçamentária propriamente dita, na qual se concretizarão as previsões das despesas, que se positivarão nessa fase pós-orçamentária – fase esta que vinculará as entidades estatais mediante a relação jurídica imposta pela lei do orçamento.<sup>150</sup>

A execução da despesa se consubstancia em três fases conforme a Lei 4.320/64, formando os estágios da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento. Entretanto, há uma etapa preliminar a esses estágios, a licitação, que a depender do caso pode ou não ser necessária, dependendo do tipo de bem ou serviço a ser contratado pela Administração.

Assim, após superada a etapa licitatória, inicia-se o procedimento de realização da

---

<sup>147</sup> CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EDUFAL, 2011. p. 91.

<sup>148</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 96.

<sup>149</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. ver. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 176.

<sup>150</sup> CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EDUFAL, 2011. p. 104.

despesa pelo empenho: “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (art. 58, *caput*).

Ele tem o condão de servir tanto como instrumento de controle para o Estado, ao passo que reserva dotação do orçamento para pagar a despesa contratada, possibilitando o acompanhamento pelo ente estatal do valor remanescente, como garantia ao credor que há recursos para pagá-lo.<sup>151</sup> A lei estipula que não pode haver despesa sem prévio empenho (art. 60, *caput*), bem como o empenho não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. Logo, estes dispositivos confirmam a função de controle e de garantia desse estágio. Porém, o empenho por si só não cria a obrigação<sup>152</sup>. Como dito, apenas reserva os valores, então, pode ser cancelado dependendo da situação.<sup>153</sup>

O empenho é um procedimento formalizado por um documento denominado nota de empenho (art. 61), e por ser ato administrativo, uma verdadeira “norma jurídica veiculada pela Administração”<sup>154</sup>, segue o regime do Direito Administrativo. Ele pode ocorrer em três modalidades: ordinário, quando a despesa tem valor exato e o pagamento deve ocorrer numa única vez; por estimativa, quando não se tem certeza do valor do volume financeiro, ou seja, não se conhece previamente a quantia exata; e, global, que ocorre quando o valor do bem ou serviço é determinado, porém, seu pagamento se dá em parcelas.<sup>155</sup>

O próximo estágio após o empenho é a liquidação. O art. 63, *caput*, da Lei 4.320/64, o define como “verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. É a fase em que se avalia se o credor cumpriu a obrigação de entregar o produto ou prestar o serviço conforme contratado pela Administração.

Por fim, o último estágio é o pagamento. Nele se concretiza definitivamente a execução da despesa pública. Divide-se em dois momentos: ordem de pagamento e pagamento. No momento da ordem de pagamento, o ordenador de despesas (autoridade juridicamente competente com poder decisório) exara despacho que determina a liberação dos valores ao credor (art. 64, *caput*), passando, após, ao pagamento; momento no qual o numerário é liberado definitivamente ao credor, mediante ordem bancária (art. 65).

<sup>151</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012, p. 310.

<sup>152</sup> Há certa controvérsia sobre o empenho criar ou não obrigação para o ente público, vários autores divergem nesse ponto. No Capítulo 3 a questão será melhor abordada.

<sup>153</sup> HARADA, Kyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p 25.

<sup>154</sup> CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EDUFAL, 2011. p. 105.

<sup>155</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 686.

Assim, diante de todo o panorama, pelos dispositivos legais, mecanismos jurídicos e conceitos apresentados, vê-se que a despesa pública, com todo seu processo de execução, é um item central no orçamento (junto às receitas). Elas se caracterizam por uma série de aspectos que a fazem necessitar de extrema atenção dentro do que foi positivado nas leis do orçamento, o que remete à ideia de valorização de seu papel em relação à efetivação de direitos. Direitos estes que necessitam de financiamento para serem concretizados, logo, possuem custos. É o que se discutirá nas próximas linhas.

### **3.3 O Orçamento como instrumento para efetivação de direitos fundamentais e o custo dos direitos**

A concepção de direitos humanos remete historicamente à ideia jusnaturalista de direitos inatos, invioláveis e inalienáveis, lastreados em fundamentos religiosos.<sup>156</sup>

Advindos do conceito de direitos humanos positivados num dado ordenamento jurídico, os direitos fundamentais do homem, assim colocado por José Afonso da Silva, referem-se:

[...] a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual para todas as pessoas.<sup>157</sup>

Desta feita, a expressão direitos fundamentais (do homem) “permite condensar componentes éticos e jurídicos” num só termo.<sup>158</sup> Ainda nesse sentido, Ingo Sarlet conceitua direitos fundamentais como

[...] todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal [...].<sup>159</sup>

Tais direitos têm seu marco, assim como o orçamento público, na Magna Carta de 1215,

<sup>156</sup> NETO, Manoel Cavalcante de Lima. **Direitos fundamentais dos contribuintes como limitação ao poder de tributa**. 2004. Tese (Doutorado em Direito Público) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004. p. 44.

<sup>157</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 180.

<sup>158</sup> NETO, Manoel Cavalcante de Lima. **Direitos fundamentais dos contribuintes como limitação ao poder de tributa**. 2004. Tese (Doutorado em Direito Público) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004. p. 52.

<sup>159</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. [livro eletrônico]. 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 61.

na Inglaterra, e sedimentação com as posteriores revoluções americana e francesa, o que demonstra a estreita ligação do conceito de orçamento como os direitos fundamentais.<sup>160</sup>

Esses direitos se consubstanciam em verdadeiro conjunto de preceitos basilares da sociedade, os quais impõem a observância do povo e do Estado aos comandos e princípios por eles veiculados. Possuem força vinculante e coercibilidade tanto nas relações entre particulares como entre estes e o Estado.<sup>161</sup>

Tanto é assim que os direitos fundamentais na doutrina moderna do Neoconstitucionalismo têm papel central, pois, com base na ideia de superioridade e normatividade jurídica da Constituição, associado à sua força vinculante frente a todas as normas do Direito, constituem ponto fulcral do Estado Democrático de Direito.<sup>162</sup>

Sob tal perspectiva, Ana Paula de Barcellos explicita que

[...] **o sistema de diálogo democrático** não tem como funcionar de forma minimamente adequada se as pessoas não tiverem condições de dignidade ou se seus direitos, ao menos em patamares mínimos, não forem respeitados.  
[...] a Constituição é norma jurídica central no sistema e **vincula a todos dentro do Estado, sobretudo os Poderes Públicos**. E, de todas as normas constitucionais, os direitos fundamentais integram um núcleo normativo que, por variadas razões, **deve ser especificamente prestigiado**.<sup>163</sup> (grifo nosso)

Nesse cenário de evolução, tais direitos apresentam mobilidade e elasticidade, capacidade de mutação que acompanha o desenvolvimento moral, ético e tecnológico da sociedade. Sobre isso, Norberto Bobbio asseverou que:

[...] os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc.<sup>164</sup>

A Constituição de 1988 tem um caráter social, voltada a um estado de bem-estar, promotora de direitos e mecanismos para efetivação destes.<sup>165</sup> Dada a importância desses direitos, e a matriz estrutural concebida na Constituição para satisfazê-los, surge para o Estado

<sup>160</sup> PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos Fundamentais: legítimas prerrogativas de liberdade, igualdade e dignidade. *Revista da EMERJ*. v. 12, n. 46, p. 126-140, 2009. p. 128.

<sup>161</sup> CHADID, Ronaldo. Direitos Fundamentais: origem, evolução, precursores doutrinários e seu perfil geral. *Revista Direito UFMS*, Campo Grande. v. 1. n. 1. p. 87-111. jul./dez., 2015. p. 108.

<sup>162</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista da Direito Administrativo*. n. 240, p. 83-103. abr./jun., 2003. pp. 84-85.

<sup>163</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista da Direito Administrativo*. n. 240, p. 83-103. abr./jun., 2003. pp. 88-89.

<sup>164</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Carlos Nelson Coutinho (trad.). Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 13.

<sup>165</sup> ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 220.

o dever de elencar necessidades para concretizá-los. Pois, a finalidade do Estado é, nas palavras de Gabriel Ivo, “prestar os serviços julgados valiosos pela comunidade para que seja possível a vida dentro da própria comunidade”.<sup>166</sup>

Essas necessidades devem ser atendidas mediante despesas que exigem positivamente no orçamento, visto ser ele o instrumento que o Estado detém para realização de políticas públicas colocadas como essenciais pela sociedade por meio de seus representantes no Executivo e Legislativo. Assim, J.R. Caldas Furtado reforça esse entendimento ao enunciar que “o sistema orçamentário implantado pelo constituinte de 1988 está vocacionado para satisfazer de forma eficaz as necessidades coletivas, dando prioridade à vontade popular”.<sup>167</sup>

Tais necessidades surgem cada vez em maior número, porque, com o desenvolvimento social, a população passa a exigir mais, necessitando de um maior volume de prestações. Portanto, quanto mais a sociedade evolui, novos parâmetros comunitários e individuais manifestam-se como valores, e se colocam indispensáveis, o que passa a exigir atenção do Estado.<sup>168</sup>

Essas prestações nada mais são do que os serviços públicos requeridos pela sociedade frente à Administração Pública, os quais advêm das escolhas realizadas pelos agentes do Estado quando da atividade política de definir a alocação de recursos. Dessa forma, esses serviços são atividades que se originam no que se pode chamar de necessidades sociais, as quais determinadas pelo ente estatal, arrimadas na Constituição e nas leis, conforme Gabriel Ivo, “tornam-se públicas quando ingressam, através das normas jurídicas, no mundo do direito”.<sup>169</sup>

Por tal caráter de juridicidade, por mais que as escolhas se baseiem em disposições políticas, são balizadas por normas jurídicas de caráter constitucional, legal e infralegal. Logo, a regulamentação do direito se faz presente. O que no dizer de Basile Christopoulos se coloca:

A constituição Federal brasileira inegavelmente realiza ou limita as decisões políticas quando estabelece parâmetros para tais decisões. É exatamente a relação simbiótica entre direito e política, em que a política define prioridades com base em limitações e formas jurídicas.<sup>170</sup>

<sup>166</sup> IVO, Gabriel. O Processo de Formação da Lei Orçamentária Anual: A rejeição do Projeto de Lei e o princípio da inexauribilidade da Lei Orçamentária. **Procuradoria do Estado de Alagoas**. Disponível em: file:///C:/Users/alver/Downloads/RPGE%20N%2001%20%20PROCESSO%20DE%20FORMAO%20DA%20L EI%20ORAMENTRIA%20ANUAL-1.pdf. Acesso em: 05 fev. 2023. p. 6.

<sup>167</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 72.

<sup>168</sup> GALVÃO, Camila Sampaio. **O contingenciamento orçamentário sob a ótica do princípio da separação dos poderes**: o parágrafo 3º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2019. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. p. 27.

<sup>169</sup> IVO, Gabriel. O Processo de Formação da Lei Orçamentária Anual: A rejeição do Projeto de Lei e o princípio da inexauribilidade da Lei Orçamentária. **Procuradoria do Estado de Alagoas**. Disponível em: file:///C:/Users/alver/Downloads/RPGE%20N%2001%20%20PROCESSO%20DE%20FORMAO%20DA%20L EI%20ORAMENTRIA%20ANUAL-1.pdf. Acesso em: 05 fev. 2023. pp. 4-5.

<sup>170</sup> CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública**: estrutura, função e controle judicial. Maceió:

E no sentido de destacar o conteúdo de norma (no Direito), Gabriel Ivo, assenta: “as necessidades públicas são conteúdo de normas jurídicas e são efetivadas pelo chamado serviço público, que também está disciplinado em outras normas jurídicas. Normas criam as necessidades, e normas estabelecem o modo de satisfação das necessidades”.<sup>171</sup>

Assim, necessidade pública é, na concepção de Aliomar Baleeiro, “toda aquela de interesse geral, satisfeita pelo processo do serviço público. É a intervenção do Estado para provê-la, segundo aquele regime jurídico, que lhe dá o colorido inconfundível. A necessidade torna-se pública por uma decisão dos órgãos políticos”.<sup>172</sup>

Ao destacar os aspectos relacionados à “intervenção do Estado” e à “decisão dos órgãos políticos”, o conceito afirma a ideia de centralização da definição e efetivação das necessidades públicas sob responsabilidade do Estado. Regis Fernandes de Oliveira entende ser claro esse encargo para o Estado, pois, assevera: “o Estado é quem vai dizer, para usar verbo vicário, no texto constitucional e nas leis posteriores, quais as necessidades que vai encampar como públicas”.<sup>173</sup>

Após elencadas, as necessidades públicas são conformadas em políticas públicas por meio de um planejamento programático, e posteriormente positivadas no orçamento. Elas se transformarão em previsões de despesas orçamentárias, que exigirão recursos para consecução, pois, é certo que para transformar as previsões intangíveis da lei em direitos, necessita-se de recursos, os quais são concebidos por meio da atividade financeira do Estado.

Nesse sentido, Basile Christopoulos assenta que “esses direitos custam ao Estado, e um Estado falido ou com atividade financeira simplória não pode proporcionar os direitos que a população exige”.<sup>174</sup> Não é à toa que se vê que a atividade do Estado, no sentido de efetivar direitos, exige dispêndio de recursos financeiros, apresentando necessariamente um custo.

Tais recursos, positivados no orçamento, como previsão de receitas, advém dos tributos como fonte principal, e o Estado necessita deles para atender às demandas da sociedade e manter suas atividades. Com isso, o custo dos direitos deve ser observado no escopo do discurso de valorização e premência dos direitos fundamentais.

---

EDUFAL, 2011. p. 71.

<sup>171</sup> IVO, Gabriel. O Processo de Formação da Lei Orçamentária Anual: A rejeição do Projeto de Lei e o princípio da inexauribilidade da Lei Orçamentária. **Procuradoria do Estado de Alagoas**. Disponível em: file:///C:/Users/alver/Downloads/RPGE%20N%2001%20%20PROCESSO%20DE%20FORMAO%20DA%20L EI%20ORAMENTRIA%20ANUAL-1.pdf. Acesso em: 05 fev. 2023. p. 5.

<sup>172</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 4.

<sup>173</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 68.

<sup>174</sup> CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EDUFAL, 2011. p. 33.



Conforme ensina Marcus Abraham, “se é certo dizer que os direitos mínimos necessários a uma existência digna do homem não podem ser atendidos sem os recursos necessários, é certo, também, afirmar que todos devem contribuir para o financiamento do Estado”.<sup>175</sup> O autor assinala a importância dos tributos junto à totalidade da sociedade, a qual é colocada como responsável por arcar com os direitos mediante esse pagamento.

Por conta da demanda dos direitos, a Constituição estabeleceu um vigoroso sistema tributário para suportar o escopo de responsabilidades atribuídas ao Estado, sobretudo do ponto de vista social.<sup>176</sup> Pois, para que se concretize os direitos fundamentais, a sociedade deve financiá-los mediante os tributos que paga, visto serem esses, nas palavras de Celso de Barros Correia Neto, “o instrumento de financiamento da ação estatal voltada a realização dos direitos fundamentais”.<sup>177</sup> Tanto é assim que o Sistema Tributário, ordenado na Constituição, liga-se diretamente ao Sistema Orçamentário, ambos sistematizados no TÍTULO VI – DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO, com destaque para os direitos fundamentais, que ambos visam atingir como fim, pois, aquele sistema arrecada, provendo os recursos, enquanto este codifica e fixa as despesas para gasto.

Andreas Krell afirma: “a eficácia dos direitos fundamentais sociais a prestações materiais depende naturalmente dos recursos públicos disponíveis”.<sup>178</sup> Ora, tal colocação reforça a ideia da necessidade de financiamento dos direitos.

Com todo esse contexto, há necessidade do Estado em ter meios financeiros para efetivar os direitos fundamentais gravados na Carta Política. Todavia, aqui cabe uma diferenciação. Existe uma clássica distinção entre os direitos fundamentais: direitos positivos e negativos. Os “positivos” são direitos de caráter prestacional e que exigem ação estatal ativa para sua consecução, direitos voltados para a área social com fim de prover igualdade (sociais, culturais e econômicos), oriundos da ideia de bem-estar social. Já os “negativos”, direitos que exigem abstenção do Estado em relação ao indivíduo, prestigiam a liberdade (civis e políticos). Por esse entendimento, muitos advogam que os direitos negativos não acarretariam despesas ao Estado, enquanto os positivos exigiriam dispêndio de recursos para sua concretização.

<sup>175</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 160.

<sup>176</sup> CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EDUFAL, 2011. p. 29.

<sup>177</sup> NETO, Celso de Barros Correia. Os tributos e os direitos fundamentais. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, v. 3, n. 2, p. 276-307, jul./dez., 2016. pp. 297-298.

<sup>178</sup> KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36 n. 144. p. 239-260, out./dez. 1999. p. 241.

Nesse ponto, entretanto, Stephen Holmes e Cass Sunstein, pela teoria do Custo dos Direitos<sup>179</sup>, demonstram que todos os direitos, positivos e negativos, custam dinheiro aos cofres públicos. Os autores sustentam que por mais que um determinado direito não exija uma ação ostensivamente ativa do Estado, o simples fato de necessitar da estrutura estatal para defendê-lo, monitorá-lo ou fiscalizá-lo, por meio do arcabouço judiciário e de segurança pública, necessita de financiamento pela sociedade. Nesse sentido, afirma Ana Paula de Barcellos:

[...] **toda e qualquer ação estatal envolve gasto de dinheiro público [...] a simples existência dos órgãos estatais - do Executivo, do Legislativo e do Judiciário - envolve dispêndio permanente**, ao menos com a manutenção das instalações físicas e a remuneração dos titulares dos poderes e dos servidores públicos, afora outros custos. **As políticas públicas, igualmente, envolvem gastos.**<sup>180</sup> (grifo nosso)

Desta feita, nas palavras de Stephen Holmes e Cass Sunstein “todos os direitos são positivos”<sup>181</sup>, logo, exigem atuação do Estado.

Ainda em relação à dicotomia direitos positivos e direitos negativos, vale a colocação de que são, na verdade, espécies de direitos complementares entre si, pois, para que um grupo se concretize, é necessário que o outro auxilie, que exista. É o que aponta Ingo Sarlet:

[...] não há como falar de uma dicotomia ou de um dualismo absoluto entre os direitos de defesa e os direitos sociais prestacionais em nosso ordenamento constitucional, no sentido de um antagonismo irreconciliável entre eles, já que ambos compartilham a mesma dignidade como direitos fundamentais, assumindo caráter nitidamente complementar, e não excludente, de acordo com a unanimidade da doutrina. [...] inevitável tensão entre direitos de liberdade (defesa) e direitos sociais (a prestações) não se encontra sujeita a uma dialética do antagonismo, mas a uma dialética da mútua complementação, já que ambas as categorias de direitos fundamentais se baseiam na concepção de que a dignidade da pessoa humana apenas se poderá afirmar mediante a existência de maior liberdade e menos privilégios para todo.<sup>182</sup>

Diante do quadro, não restam dúvidas quanto à necessidade de atuação estatal para concretização de direitos, pois, grande parcela da população não ostenta condição para efetivar seus próprios direitos, bem como o setor privado falta a essa tarefa, sobretudo diante dos mais pobres.<sup>183</sup>

<sup>179</sup> Teoria apresentada na obra: HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Marcelo Brandão Cipolla (trad.). [livro eletrônico]. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

<sup>180</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, p. 83-105, abr./jun., 2005, p. 90.

<sup>181</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Marcelo Brandão Cipolla (trad.). [livro eletrônico]. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019. p. 45.

<sup>182</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. [livro eletrônico]. 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 165.

<sup>183</sup> GALVÃO, Camila Sampaio. **O contingenciamento orçamentário sob a ótica do princípio da separação dos poderes**: o parágrafo 3º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2019. Monografia (Graduação em Direito)

Essa ação estatal se inicia na identificação das necessidades públicas com posterior formulação de políticas, passando pelo processo de orçamentação, após a necessária arrecadação de recursos, com fixação do uso destes na execução das despesas públicas.

Assim, vê-se o alto valor da atividade financeira do Estado para os direitos fundamentais e, nesse contexto, a Constituição elegeu o sistema orçamentário como instrumento para consecução de seus objetivos, logo, efetivação desses direitos. Pois, nas palavras de Ana Ávila e Daniella Bitencourt: “O orçamento público é o núcleo essencial que concretiza efetivamente, através da distribuição de valores, os direitos fundamentais”<sup>184</sup>.

Essa escolha se impõe porque é no orçamento que se reúnem arrecadação, gestão e destinação dos recursos financeiros do Estado, de tal forma que, consoante ensinamento de Gabriel Ivo, “é por intermédio da lei orçamentária que o Estado atinge as suas finalidades”. E vai além: “Não seria exagerado dizer que o Estado se constitui na própria lei orçamentária. Sem orçamento não há Estado”.<sup>185</sup>

Nesse processo, os Poderes da República atuam fortemente, com destaque para o Executivo, que elabora a proposta orçamentária e a executa, após aprovação pelo Legislativo, implementando as políticas públicas e, na prática, cumprindo com a efetivação dos direitos fundamentais. O Legislativo, por sua vez, age em suas funções legiferante e fiscalizadora, enquanto o Judiciário atua na resolução de questões controversas diante de afronta aos direitos. Entretanto, o Judiciário tem atuado bastante no sentido dar efetividade aos direitos quando o Estado falha – situação polêmica, objeto de debates institucionais e no âmbito dos operados do direito.<sup>186</sup>

Com essa atuação dos poderes, o Poder Público se organiza no sentido de concretizar os direitos fundamentais mediante a gestão dos recursos públicos para que o Estado logre êxito e cumpra seus fins constitucionais.

Fins estes elencados no art. 3º da Constituição, os quais se concretizam, sem dúvidas, no orçamento, pois este como peça que rege e orienta o caminho a ser trilhado pela nação,

---

- Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. pp. 33-34.

<sup>184</sup> ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. Orçamento público e a efetivação dos direitos humanos. **Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ**, v. 1, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/24660/13672>. Acesso em: 09 fev. 2023. p. 4.

<sup>185</sup> IVO, Gabriel. O Processo de Formação da Lei Orçamentária Anual: A rejeição do Projeto de Lei e o princípio da inexauribilidade da Lei Orçamentária. **Procuradoria do Estado de Alagoas**. Disponível em: <file:///C:/Users/alver/Downloads/RPGE%20N%2001%20%20PROCESSO%20DE%20FORMAO%20DA%20L%20EI%20ORAMENTRIA%20ANUAL-1.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2023. pp. 7-8.

<sup>186</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. pp. 451-453.

financiando as atividades e concretizando os direitos, se assenta na ideia veiculada por Flávio Galdino ao dizer que “os direitos só existem onde há fluxo orçamentário que o permita”<sup>187</sup>.

### 3.4 Eficácia orçamentária frente à escassez de recursos: as “escolhas trágicas”

A prestação de serviços públicos é a missão precípua do Estado na busca pela ordem pública e paz social. Tais serviços devem atender aos anseios da sociedade diante de um sem número de necessidades públicas, sob pena de frustração do alcance dos objetivos constitucionais que lhe incumbem.

Para atender a esse encargo, existe a necessidade de recursos financeiros suficientes, o que demanda um sistema financeiro eficiente e ativo. J.R. Caldas Furtado corrobora com essa premissa ao constatar que “a atividade financeira não traduz um fim em si mesmo, porém constitui a base de toda a atividade estatal. Sem esse bom alicerce, a atuação do Estado estará comprometida”.<sup>188</sup>

Nesse cenário, no núcleo do sistema, o orçamento é ferramenta primordial, atuando como instrumento de ordenação e direcionamento da ação estatal, e que no dizer de Cláudio Oliveira e Francisco Ferreira, é um verdadeiro “pacto de confiança por meio do qual o povo defere aos seus governantes parcela de seus recursos para que estes sejam utilizados em prol do bem-estar das necessidades prementes sociais”.<sup>189</sup>

O contexto estabelece a centralidade do orçamento e, com destaque para a participação dos diversos atores institucionais em sua elaboração, a Administração constantemente se depara com a escassez de recursos, logo, diante da tarefa de definir prioridades, tendo de realizar as chamadas “escolhas trágicas”. Harrison Leite define tal situação como um momento que “não se trata meramente de simples escolha [...] mas de real escassez. São escolhas que ninguém quer fazer, mas que devem ser feitas”.<sup>190</sup> Elas têm caráter político, entretanto, são balizadas juridicamente pelos fins constitucionais da busca pelo bem comum, são assim denominadas porque apontam, entre diversas necessidades públicas, quais serão priorizadas no orçamento.<sup>191</sup>

<sup>187</sup> GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 139-222. p. 188.

<sup>188</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 40.

<sup>189</sup> OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Seqüência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago. 2017. p. 184.

<sup>190</sup> LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 102.

<sup>191</sup> SCAFF, Fernando Facury. Orçamento público, direitos sociais e escolhas políticas, ou reserva do possível e escolhas trágicas a implementação dos direitos sociais. In: LUCCA, Newton De; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; NEVES, Mariana Barboza Baeta. (coord.). **Direito constitucional contemporâneo. Homenagem ao**

Diante desse quadro, o governante terá de decidir, frente à limitação dos recursos, por conseguinte, da impossibilidade de contemplar a totalidade das necessidades públicas, quais políticas públicas criar e priorizar. Com isso, fica evidente que essas escolhas são determinantes na elaboração do orçamento, pois, conforme Fernando Scaff afirma, “é através do Orçamento que são estabelecidas as prioridades nos gastos públicos e que é possível determinar o quanto de recursos será alocado para a implementação dos direitos [...]”.<sup>192</sup>

A estrutura constitucional do Sistema Financeiro denota a integração das execuções orçamentária e financeira para atender às despesas públicas com os recursos necessários, por isso, é mister destacar nuances desses mecanismos que têm influência direta na consecução das políticas públicas eleitas pelo Poder Público.

O crédito orçamentário, positivado como norma jurídica na lei orçamentária, depende dos recursos financeiros estimados na mesma lei, pois, para o crédito orçamentário estar disponível e ser utilizado, é necessária a correspondente entrada fática do recurso financeiro nos cofres públicos mediante arrecadação. Desta feita, o crédito orçamentário é a disponibilização, a programação do recurso na lei, enquanto o recurso financeiro em si, faz referência ao numerário que adentra aos cofres públicos.<sup>193</sup>

Esse processo faz remissão ao discutida no capítulo 1, sobre a natureza jurídica do orçamento como lei formal de caráter autorizativo, conforme a doutrina clássica o define. O orçamento teria conteúdo de ato administrativo, atuando como espécie de ato-condição, visto que, dependeria da entrada de recursos financeiros para se efetivar. Nesse contexto, a questão que se coloca é a eficácia orçamentária diante da dependência de recursos financeiros para a execução de suas previsões. O que abre espaço para discussão sobre a eficácia do orçamento como norma jurídica.

Tércio Sampaio aduz que a eficácia está relacionada à produção de efeitos da norma.<sup>194</sup> Nesse sentido, Paulo de Barros Carvalho aponta três distinções de eficácia das normas no direito: eficácia jurídica, “a propriedade de que está investido o fato jurídico de provocar a irradiação dos efeitos que lhe são próprios, ou seja, *a relação de causalidade jurídica* [...]. Não seria, portanto, atributo da norma, mas sim do fato nela previsto” (grifo do autor). Eficácia

---

**professor Michel Temer.** São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 569-580. p. 573.

<sup>192</sup> SCAFF, Fernando Facury. Orçamento público, direitos sociais e escolhas políticas, ou reserva do possível e escolhas trágicas a implementação dos direitos sociais. *In*: LUCCA, Newton De; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; NEVES, Mariana Barboza Baeta. (coord.). **Direito constitucional contemporâneo. Homenagem ao professor Michel Temer.** São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 569-580. p. 572.

<sup>193</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro.** 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. pp. 146-148.

<sup>194</sup> FERRAZ Jr, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação.** 12. Barueri: Atlas, 2023. p. 159.

social ou efetividade, “os padrões de acatamento com que a comunidade responde aos mandamentos de uma ordem jurídica [...]”. E, por fim, a eficácia técnica, que o autor define como a “condição que a regra de direito ostenta, no sentido de descrever acontecimentos que, uma vez ocorridos no plano do real-social, tenham o condão de irradiar efeitos jurídicos já removidos os obstáculos de ordem material que impediam tal propagação [...]”.<sup>195</sup> Sobre esta última (eficácia técnica), Tércio Sampaio complementa que ela “tem a ver com a aplicabilidade das normas como uma aptidão mais ou menos extensa para produzir efeitos”.<sup>196</sup>

Desses conceitos, vê-se que o Orçamento como lei que é, e diante do mundo real, é dotado de plena eficácia (em todos os aspectos) e atende aos requisitos das definições acima descritas. Nesse sentido, não lhe faltam atributos, em que pese haja distorções pelos atores institucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário) que deveriam prezar por sua obediência e aplicação, promovendo descrédito e desconfiança sobre seus objetivos, o que macula sua imagem diante da sociedade, enfraquecendo sua autoridade.<sup>197</sup> É o que ressalta Harrison Leite:

[...] o sistema jurídico-orçamentário vigorante não funciona, porquanto assentado em concepções deformadas acerca do Orçamento. Repetem-se conceitos construídos historicamente, direcionados para a mitigação da ideia do orçamento enquanto lei, daí elaborando-se uma teoria que mina a sua autoridade e esvazia de eficácia o seu comando. **As instituições, que deveriam ser guardiãs da eficácia e da reta observância do orçamento, despontam protagonistas primeiras do descaso [...]**.<sup>198</sup> (grifo nosso)

Mauricio Conti reforça essa tese ao expor, por exemplo, o uso excessivo e indiscriminado do mecanismo do contingenciamento como forma de desfigurar a execução orçamentária em virtude da falta de planejamento:

Os contingenciamentos, [...] já se tornaram praxe na Administração Pública, estão cada vez mais intensos, **distanciando o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo daquele efetivamente cumprido pelo Poder Executivo**, tornando excessiva a discricionariedade exercida ao longo da execução orçamentária e mitigando a credibilidade da lei orçamentária, que passa a se aproximar de uma “peça de ficção”.<sup>199</sup> (grifo nosso)

<sup>195</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 31. ed. rev. atual. São Paulo: Noeses, 2021. pp. 87-88.

<sup>196</sup> FERRAZ Jr, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 12. Barueri: Atlas, 2023. p. 161.

<sup>197</sup> LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 1.

<sup>198</sup> LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. pp. 1-2.

<sup>199</sup> CONTI, José Mauricio. Orçamento não pode mais ser uma peça de ficção. **Consultor Jurídico**, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-02/contas-vista-orcamento-nao-peca-ficcao>. Acesso em: 20 fev. 2023.

Em que pese, esse contexto remete à ideia de um orçamento como peça de ficção, entretanto, tal situação vem se modificando, dado que cada vez mais cresce na doutrina e jurisprudência o reconhecimento do valor e da necessária eficácia jurídica e social do orçamento. O discurso de André Carvalho, Gabriel Lochagin e Francisco Secaf Silveira, constatando as características do orçamento, demonstra sua magnitude e reforça a necessária atenção que a lei deve receber:

O orçamento público está no centro da atividade financeira do Estado. [...] tem uma dimensão extremamente abrangente, ao expor e influenciar os projetos de futuro de uma coletividade, e, ao mesmo tempo, uma dimensão cotidiana: além de ser trabalho anual corriqueiro da administração pública, ele também detalha e especifica de forma bastante concreta quais as prioridades e, por que não, quais os interesses que serão satisfeitos com os recursos públicos. **Apenas com isto, já é possível entender por que é difícil encontrar outro exemplo de lei que defina de forma tão ampla e direta os destinos da coletividade.**<sup>200</sup> (grifo nosso)

Um dos pontos importantes que fixa a autoridade do orçamento e sua pertinência com a eficácia da execução como norma jurídica, é o caráter de fundamento de validade de sua força normativa para embasar receitas e despesas. No caso das receitas, o art. 165, § 8º da Constituição prescreve que serão previstas na LOA. Tal previsão tem por base estimativas lastreadas em estudos. Nesse ponto, Marcus Abraham explica:

[...] a previsão de receitas nada mais é do que uma estimativa de arrecadação resultante de certa metodologia de projeção adotada, processada através de fórmulas matemáticas e estatísticas que envolvem inúmeras variáveis, que vão desde a mera atualização monetária das receitas anteriores, até a avaliação do comportamento da economia nacional e estrangeira em cada segmento e as eventuais mudanças na legislação.<sup>201</sup>

Assim, a LOA faz um prognóstico das receitas baseado na arrecadação, todavia, não as estabelece. Nesse caso, a base legal das receitas está em outros diplomas legais, sobretudo, de caráter tributário.<sup>202</sup>

Pelo lado das despesas, no que tange aos gastos vinculados e impositivos, a Constituição e outras leis (que não a LOA) são o fundamento legal, pois impõem, previamente, obrigações ao ente público, e que redundarão em fixação de despesas. Contudo, os gastos que não possuem

<sup>200</sup> CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf A. Capítulo 3: orçamento público. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). OLIVEIRA, Regis Fernandes de (coord. geral). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 67-94. p. 68.

<sup>201</sup> ABRAHAM, Marcus. Desmistificando a limitação de empenho: uma obrigação legal do gestor público, e não uma mera faculdade a partir do bom senso. **Jota**, 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/desmisticando-a-limitacao-de-empenho-04042019>. Acesso em: 01 mar. 2023.

<sup>202</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 150.

essa vinculação ou imposição, encontram-se na esfera de discricionariedade da Administração, esses, por sua vez, têm a própria LOA como fundamento legal.<sup>203</sup>

Essa premissa relativa ao fundamento das despesas tem lastro na própria Constituição, que veda a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Nesse sentido, Rodrigo Faria, discutindo o tema, assevera:

[...] existem despesas que não possuem qualquer outro fundamento para sua realização, visto que não se encontram determinadas, *a priori*, em nenhum estatuto legal ou, de forma explícita, na Constituição. Esse é o caso das despesas discricionárias, o fundamento legal para realização das despesas se encontra, justamente na LOA, a qual se constitui no fundamento legal primário. Sem que estejam previstas nessa Lei, tais despesas não poderão ser realizadas, haja vista que lhe faltará o fundamento legal legitimador de sua realização.<sup>204</sup>

Desta feita, vê-se a autoridade do orçamento, tanto pela base constitucional-legal, que lhe impõe obrigações, como sendo ele mesmo fundamento para veiculação das despesas.

Sobre a eficácia frente aos recursos limitados, essa discussão, não obstante, transcorre por outro quesito: a eficiência do gasto público no correto direcionamento dos recursos para as áreas consideradas mais importantes.

Basile Christopoulos coloca que “um Estado que gasta mal, atua mal”<sup>205</sup>, assim como Andreas Krell afirma que é um problema “a não aplicação, por parte dos agentes do Poder Executivo nos três níveis federativos, dos recursos financeiros previstos pela lei orçamentária para determinadas tarefas e serviços públicos”<sup>206</sup>. Então, por mais que haja verbas escassas, a eficácia da peça orçamentária passa pela melhor aplicação dos recursos. Bem como pela necessária atenção que o Executivo, como executor do orçamento, tenha em respeito às decisões legislativas que aprovaram a lei orçamentária, no sentido de evitar remanejamento de dotações e cancelamento de despesas estranhas aos melhores fins públicos.

Esse é mais um ponto que evidencia a questão sobre a necessidade de um orçamento mais impositivo e com menos discricionariedade, já que, segundo Cláudio Oliveira e Francisco Ferreira, essas ações “acabam por frustrar a expectativa inicial estabelecida na lei orçamentária,

<sup>203</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. pp. 159-161.

<sup>204</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 160.

<sup>205</sup> CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EDUFAL, 2011. p. 134.

<sup>206</sup> KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36 n. 144. p. 239-260, out./dez., 1999. p. 242.



instaurando-se uma efetiva crise no âmbito das finanças públicas no Brasil, percebendo-se uma constante tensão entre os poderes na esfera da gestão orçamentária”.<sup>207</sup>

Nessa discussão, o Poder Judiciário tem sido promotor de controvérsias, pois tem atuado como instrumento de efetivação do orçamento frente à insuficiência dos recursos. As teorias do Mínimo Existencial e da Reserva do Possível têm sido motivo de amplo embate nesse ponto.

O Judiciário tem entendido, mediante reiteradas decisões, que o Estado deve agir para proporcionar o mínimo de dignidade aos cidadãos pela prestação de serviços públicos baseado na ideia de direitos subjetivos e, assim, tem tomado decisões que implicam necessariamente na condução do orçamento. Por do outro lado, o Executivo alega a Reserva do Possível, condicionado a prestação de tais serviços ao necessário suprimento de recursos. Em decisão paradigmática, o ministro do STF, Celso de Melo, assim expôs sobre o tema na ADPF 45:

[...] a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.<sup>208</sup>

Assim, diante da posição que o Brasil ocupa com limitações financeiras, e frente às diversas necessidades sociais, logo, direitos fundamentais que deixam de ser atendidos com as políticas públicas não implementadas, vê-se a complexidade do cenário.

Cabe ao Executivo administrar a nação, é ele, entre os poderes, o que melhor conhece o cenário das finanças públicas. Mesmo que a intenção do Judiciário seja positiva, ao cabo, é o Executivo que se depara corriqueiramente, no dia a dia da Administração pública, com a necessidade das escolhas trágicas, priorizando, infelizmente, certos direitos em detrimento de outros no ambiente do orçamento público.<sup>209</sup> Alexandre Santos de Aragão expressa: “a Administração pública é, por definição, a gestão de meios escassos para atender a necessidades ilimitadas. Há nela, intrinsecamente, uma constante escolha [...]”.<sup>210</sup>

<sup>207</sup> OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Seqüência*, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago. 2017. p. 198.

<sup>208</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45**, Distrito Federal, Tribunal Plenário, Relator Ministro Celso de Mello. 2020. DJe, 04 mai. 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=ADPF&numero=45>. Acesso em: 10 fev. 2023.

<sup>209</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Serviços públicos e direitos fundamentais. In: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (org.). **Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 1-30. pp. 3-6.

<sup>210</sup> Gustavo Amaral *apud* ARAGÃO, Alexandre Santos de. Serviços públicos e direitos fundamentais. In: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (org.). **Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor**

O exposto demonstra o crescente reconhecimento da importância do orçamento, porquanto, a necessidade de acurada atenção em todo seu ciclo, atentando para metas e estimativas realistas para o legítimo cumprimento dos dispositivos veiculados na lei, o que fará com que sua autoridade seja respeitada e seja efetiva mesmo diante da escassez dos recursos, o que também exigirá, em casos de contingência, o necessário prestígio pelos governantes de áreas socialmente mais relevantes como a educação. É o que será analisado no próximo capítulo.

## 4 O CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO E OS RECURSOS PARA EDUCAÇÃO

A execução orçamentária é o momento de concretamente se realizar as despesas públicas e retirar da abstração da lei, as necessidades públicas que foram alçadas ao grupo das políticas públicas. Nesse contexto de execução, o contingenciamento é um instrumento de elevado destaque, pois, quando as receitas previstas na Lei Orçamentária não se realizam, o Estado tem de agir para, de um lado, concretizar a programação orçamentária, e, do outro, não afetar o equilíbrio das contas públicas.

O contingenciamento é um dos mecanismos de flexibilidade orçamentária que é legalmente imposto ao Poder Público. Contudo, nem todas as despesas são passíveis de serem contingenciadas, isso por conta do elevado significado constitucional que os direitos que transportam possuem, o que se materializa em diversos dispositivos constitucionais e legais, bem como em posições doutrinárias e jurisprudenciais. É o caso da educação, logo, as políticas públicas referentes a sua efetivação como um direito fundamental.

Assim, nessa perspectiva, este capítulo é dedicado ao trato do conceito e dos objetivos do contingenciamento, e as nuances e controvérsias que o envolvem. Seu uso diante da constituição e das leis frente às despesas referentes à educação. E sobre esta, as formas que o ordenamento jurídico estabelece para financiá-la.

### 4.1 O direito fundamental à educação

A Educação se consubstancia na primazia do desenvolvimento de um povo, é o alicerce para a construção de uma nação. Nas palavras de Marcos Augusto Maliska, ela “é um instrumento permanente de aperfeiçoamento humanístico da sociedade”.<sup>211</sup> Em virtude desse papel central de evolução, apresenta extrema relevância no contexto social, tanto do ponto de vista do indivíduo, como da coletividade; papel esse, recrudescido com o fortalecimento da efetividade normativa dos direitos fundamentais realizada, contemporaneamente, pelo Neoconstitucionalismo.

Nesse contexto, o mesmo Marcos Augusto Maliska frisa:

---

<sup>211</sup> MALISKA, Marcos Augusto. Educação, constituição e democracia. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 789-800. p 790.

É por meio da educação que se tem a mobilidade social, pois ela é que vai fornecer as condições necessárias para o desenvolvimento pessoal e o exercício da cidadania, enfim, a educação é que irá garantir a autonomia do indivíduo. De igual modo é por meio da educação que as opções fundamentais estabelecidas pelo legislador constituinte são reproduzidas nas práticas sociais e as proibições taxativas afastadas.<sup>212</sup>

Essa colocação de Maliska também demonstra a necessária ligação com o direito, pois, ao influenciar a sociedade, conseqüentemente, refletirá nas relações jurídicas. É o que André Ramos Tavares expõe: “A realidade do nível de ensino de um Estado e outros dados reais ‘condicionam decisivamente o regime jurídico-constitucional do estatuto positivo dos cidadãos’”.<sup>213</sup> Nesse ponto, é mister destacar que a educação possui vieses por prescrição constitucional, que tratam da ação do Estado, família e sociedade. Todas fundamentais, porém, aqui será tratado, especialmente, sob o ponto de vista da educação intelectual formal, prestada pelo Estado como direito fundamental. O que não exclui a importante ligação com os outros aspectos, pois, assim é que se tem a completude do referido direito.

A nível internacional, a educação já fora colocada em patamar de direito humano (e fundamental) como valor para elevação do indivíduo e correlação com os demais direitos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, prescreve em seu art. 26: “Todo ser humano tem direito à instrução. [...] A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais”.<sup>214</sup> Da mesma forma, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado no Brasil pelo Decreto 591/92, estabelece:

ARTIGO 13 – 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.<sup>215</sup>

<sup>212</sup> MALISKA, Marcos Augusto. Educação, constituição e democracia. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 789-800. p 789.

<sup>213</sup> J.J. Gomes Canotilho *apud* TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à Educação. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 771-788. p 771.

<sup>214</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 01 mar. 2023.

<sup>215</sup> BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. **Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 01 mar. 2023.

A Constituição brasileira também estabelece a educação como um direito fundamental, consoante o art. 6º, *caput*, especificamente, um direito social: “São direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação [...]” (grifo nosso). O artigo não discrimina maiores detalhes sobre sua fruição ou abrangência, entretanto, o fato de figurar no catálogo dos direitos sociais, deixa claro o valor legado pela Carta Maior ao tema, pois, como tal categoria de direitos, se constituem em direitos de segunda geração (direitos positivos), os quais exigem do Poder Público uma atuação ativa no sentido de elaborar e implementar políticas públicas a fim de concretizá-los.

Esse caráter, conseqüentemente, refletirá na gestão do orçamento público, pois, como visto no capítulo anterior, a efetivação dessa dimensão de direitos requer financiamento público.

Nesse sentido, a educação como direito fundamental (social) perpassa a ideia de mera declaração, alcançando um caráter de obrigatoriedade estatal em seu atendimento.<sup>216</sup> Regis Fernandes de Oliveira destaca esse aspecto asseverando dois pontos: (i) o Estado “vê-se obrigado a desenvolver políticas públicas, ou seja, atos e ações imprescindíveis para a prestação de serviços públicos”; ao passo que (ii) “A Constituição não se restringe à declaração de direitos. Contém imperativos de sua realização. Se é assim, nascem obrigações que podem ser extraídas de seus ditames, ao que correspondem ação para exigir seu cumprimento”.<sup>217</sup>

Mais à frente na Carta Magna, o art. 205 deslinda os detalhes sobre o referido direito prescrevendo que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. O artigo apresenta a intenção do constituinte em demonstrar a essência constitucional do tema, que vai além do aspecto jurídico de prover educação formal pelo acesso ao referido direito. Constata-se que a intenção é alçar o indivíduo, como integrante da coletividade, para alcançar os fins constitucionais de desenvolvimento do cidadão para o bem comum. É o que Monica Caggiano aponta em seu discurso:

[...] vislumbra-se o direito à educação com conteúdo multifacetado, envolvendo não apenas o direito à instrução como um processo de desenvolvimento individual, mas, também o direito a uma política educacional, ou seja, a um conjunto de intervenções juridicamente organizadas e executadas em termos de um processo de formação da sociedade, visando oferecer aos integrantes da comunidade social instrumentos para alcançar os seus fins.<sup>218</sup>

<sup>216</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 231.

<sup>217</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. pp. 282-283.

<sup>218</sup> CAGGIANO, Monica Herman. Educação: um direito que ainda se mantém fundamental. **ComCiência**, Campinas, n. 111, 2009. Disponível em: <http://comciencia.scielo.br/pdf/cci/n111/n111a09.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2013. não paginado.

O art. 205 indica, ainda, três aspectos fundamentais como objetivos a serem perseguidos: pleno desenvolvimento da pessoa; preparo para o exercício da cidadania; e, qualificação para o trabalho. Tais previsões se revestem de caráter programático, se colocando como verdadeiros parâmetros a serem observados pelo Estado e pela sociedade.<sup>219</sup>

Como ponto central, trata da prescrição da educação como dever do Estado e da família, com a colaboração da sociedade. Para a família coloca-se como obrigação jurídica imposta aos pais, pela Constituição.<sup>220</sup> Já para o Estado, conforme André Ramos Tavares,

[...] surge um dever de atuar positivamente, seja i) criando condições normativas adequadas ao exercício desse direito (legislação), seja ii) na criação de condições reais, com estruturas, instituições e recursos humanos (as chamadas garantias institucionais relacionadas diretamente a direitos fundamentais).<sup>221</sup>

E a sociedade, com a missão de promover e incentivar, é a maior interessada no desenvolvimento dos indivíduos. Seja mediante fiscalização da prestação pelo Estado ou pela promoção de ensino no âmbito privado, pois o conjunto de pessoas bem-educadas (moral e intelectualmente) atendem aos fins constitucionais de respeito aos fundamentos do art. 1º, e concretização dos objetivos fundamentais do art. 3º, ambos da Constituição.<sup>222</sup> Ademais, a união da educação formal e moral, esta em especial prestada pela família, cumpre o papel de completude educacional.

No Brasil, a regra é o ensino gratuito em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV, CF/88), isto é, aqueles mantidos e administrados pelo Estado, o que aponta para a ideia de democratização da educação, se constituindo numa real obrigação estatal, o que conduz, por sua vez, para o direito de acesso e permanência na escola, aspectos que devem ser observados pelo Poder Público sob o princípio da isonomia formal e material para a real concretização do direito à educação.<sup>223</sup>

<sup>219</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. [livro eletrônico]. 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 292.

<sup>220</sup> MALISKA, Marcos Augusto. Capítulo III - Da educação, da cultura e do desporto, Art. 205. *In*: J.J. Gomes Canotilho [et al] (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 3594.

<sup>221</sup> TAVARES, André Ramos. **Direito Fundamental à Educação**. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos Sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 771-788. p.780.

<sup>222</sup> MALISKA, Marcos Augusto. Capítulo III - Da educação, da cultura e do desporto, Art. 205. *In*: J.J. Gomes Canotilho [et al] (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 3593.

<sup>223</sup> MALISKA, Marcos Augusto. Capítulo III - Da educação, da cultura e do desporto, Art. 205. *In*: J.J. Gomes Canotilho [et al] (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 3.597.

A Constituição preconiza, ainda, como forma objetiva de o Estado efetivar a sua responsabilidade com o direito à educação, a obrigatoriedade de educação básica gratuita (art. 208, I) e um plano de progressão universal de gratuidade para o ensino médio (art. 208, II). Além de indicar acesso aos níveis mais elevados de ensino (art. 208, V), sendo estes não obrigatoriamente gratuitos, todavia, há um sem número de instituições públicas oficiais de ensino superior, logo, gratuitas.

Um ponto chave se estabelece na previsão do art. 208, § 1º: “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. Isto é, aquele direito que o cidadão pode exigir diretamente do Estado. Desta feita, André Ramos Tavares coloca:

Quer dizer que independe de políticas públicas, de opções gerais, de programas totais de educação. Estes são também de responsabilidade do Estado. Mas o mesmo Estado não pode invocar esses seus deveres para eximir-se da obrigação de prestar, individualmente, quando solicitado, inclusive judicialmente, o devido acesso à educação fundamental, que é obrigatória (art. 208, inc. I da Constituição).<sup>224</sup>

A importância dada pela Constituição se reveste de tamanha monta que expressamente previu a responsabilização da autoridade competente pelo não oferecimento do ensino obrigatório (art. 208, § 2º).

Nesse cenário, diversas questões sobre educação foram levadas à apreciação do Judiciário, obrigando os tribunais a tomarem decisões complexas, o que ajudou a fixar uma dogmática que reforça o caráter fundamental da educação. O ministro Celso de Mello, do STF, pontuou, em decisão paradigmática, no RE 436.996, que o direito à educação é básico, e como tal, não pode ter sua efetividade comprometida. Disse o magistrado: “A educação infantil, **por qualificar-se** como direito fundamental **de toda** criança, **não se expõe**, em seu processo de concretização, **a avaliações meramente discricionárias** da Administração Pública, **nem se subordina** a razões de puro pragmatismo governamental.”<sup>225</sup> (grifo do autor)

Na mesma direção, o ministro Eros Grau, também do STF, expôs no bojo do RE 594.018:

A educação é um **direito fundamental e indisponível** dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da administração importa afronta à Constituição.<sup>226</sup> (grifo do autor)

<sup>224</sup> TAVARES, André Ramos. *Direito Fundamental à Educação*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 771-788. p. 787.

<sup>225</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 436.996**, São Paulo, 2ª Turma, Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 22 nov. 2005. DJe, 03 fev. 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=343060>. Acesso em: 03 mar. 2023. p. 1716.

<sup>226</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 594.018**, Rio de Janeiro, 2ª Turma, Relator Ministro Eros Grau. Julgado em 23 jun. 2009. DJe, 07 ago. 2009. Disponível em:

Diante do panorama, vê-se o elevado significado jurídico e social da educação. O que faz com que o Estado seja obrigado a tratá-la de forma especial, no sentido de, objetivamente, dispender esforços para concretizá-la, o que do ponto de vista material, exige dispêndio de recursos financeiros, os quais serão conformados por programações no orçamento, pois este, como visto, é o instrumento que o Estado dispõe para realizar as políticas públicas. Essa relação entre orçamento e educação é o assunto dos próximos subcapítulos, na relação dos recursos arrecadados e destinados para a concretização e proteção desse direito.

#### **4.2 A determinação constitucional da aplicação de receitas mínimas na educação**

A Constituição dispensou atenção especial para a educação. A preocupação do constituinte se evidencia pela carga de sistematização e forma objetiva de ordenança que os dispositivos constitucionais que tratam do tema possuem; o que demonstra ser ela um direito de elevada significância constitucional.

Assim é, porque, sem dúvidas, constata-se, tanto na crença popular como pela concreta definição de bases científicas, que a educação tem o poder de mudar a vida das pessoas e promover o desenvolvimento social, seja do ponto de vista cultural-intelectual, seja pela consequente contribuição material na economia. Isso do ponto de vista do indivíduo ou da coletividade.

Liana Mallmann e Neuro Zambam apontam muito bem essa disposição:

A educação é um mecanismo capaz de promover a expansão das liberdades e capacidades humanas, pois proporciona o fomento as atividades humanas do cotidiano, como participar ativamente das decisões da sociedade em que vive, possuir maiores expectativas na melhoria de qualidade de vida, contribui para a promoção de melhores condições de emprego, entre outros.<sup>227</sup>

Por essa condição, a preocupação da Carta Política foi tamanha, que detalhou percentuais de receitas tributárias que deveriam ser destinados anualmente para a educação, a fim de financiá-la. Isso implica, obrigatoriamente, em previsões orçamentárias, tanto do lado das receitas, expressamente apontadas em seus percentuais mínimos, como das despesas. Tal previsão, indiscutivelmente, tem impacto direto na elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e na execução do orçamento.

---

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=599750>. Acesso em: 01 mar. 2023. p. 2360.

<sup>227</sup> MALLMANN, Liana Zerbielli Trentin; ZAMBAM, Neuro José. O direito humano a educação na CF/88 e o desenvolvimento: abordagem jurídico reflexiva a partir de desenvolvimento em Amartya Sen. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**. v. 7, n. 1, p. 313-335, jan./abr., 2019. p. 315.



O art. 212 é quem veicula a norma: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Esse dispositivo, nas palavras de Fernando Scaff, se constitui em verdadeira “cláusula pétrea constitucional (artigo 60, parágrafo 4º, IV), pois quem impõe a obrigação deve também dar os meios, e, em face da importância da educação para o país, o constituinte estabeleceu fontes perenes e protegidas para seu financiamento”.<sup>228</sup>

De antemão, do artigo já se pode retirar três conclusões importantes. Primeira, ele já apresenta uma forte exceção<sup>229</sup>, concreta e objetiva, uma verdadeira regra, ao princípio orçamentário da não vinculação, pois, associa, expressamente, o percentual mínimo de receitas advindas de impostos ao gasto com educação. A segunda é o caráter anual relativo à arrecadação e aplicação, o que refletirá, necessariamente, na atuação dos órgãos de controle. Por fim, o terceiro ponto é a exigência do necessário planejamento para o correto cumprimento da determinação constitucional, pois esta une o percentual da arrecadação com a periodicidade de um ano.

J.R. Caldas Furtado explicita bem sobre esses aspectos:

O constituinte estabeleceu não somente o percentual mínimo a ser aplicado no ensino, mas também o período de apuração desse valor mínimo, que é de um ano. Isso significa que a prestação de contas anual é o instrumento a ser utilizado na fiscalização do cumprimento desse mandamento constitucional [...]. A análise da observância da disposição constitucional em foco passa por dois aspectos: a identificação do montante de recursos a ser aplicado e o exame das despesas realizadas”.<sup>230</sup>

Ademais, cabe um adendo importante. O § 1º do art. 212 regula que a parcela da arrecadação de impostos transferidos de um ente para o outro não será considerada no cálculo das receitas do governo que a transferir. Quer dizer, a incidência percentual é sobre o valor líquido, logo, o ente que repassa abate a valor transferido, enquanto o que recebe deve acrescentar, para aí sim obter-se o montante correto sobre o qual deverá aplicar o mínimo exigido.<sup>231</sup> É o que esclarece muito bem Janaina Menezes:

Ao determinar que a parcela do imposto transferido não possa ser considerada receita do governo que a transferir, o legislador constituinte buscou combater o problema da dupla contagem de recursos que possibilitava que tanto o nível de governo que

<sup>228</sup> SCAFF, Fernando Facury. É proibido proibir: notas sobre o bloqueio de verbas para a educação. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-eproibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao>. Acesso em: 28 fev. 2023.

<sup>229</sup> O art. 167, IV, da Constituição apresenta, expressamente essa exceção: “[...] a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino [...]”.

<sup>230</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 251.

<sup>231</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 253.

transferia, quanto o que recebia computassem o recurso dentro da “conta educação”, fornecendo uma ideia inflacionada do investimento naquela área.<sup>232</sup>

O Pacto Federativo tem destaque no contexto do trato constitucional do financiamento da educação, já que, o art. 211 da Carta Magna estabelece um regime de cooperação e mutualidade entre os entes para a organização dos respectivos sistemas de ensino, atribuindo níveis específicos para cada um. O que nas palavras de Fernando Scaff, se apresenta como “uma espécie de federalismo educacional”.<sup>233</sup>

A União funciona como um tipo de “ente central” do sistema, sendo responsável pela busca de um padrão mínimo nacional de ensino, com função redistributiva e supletiva, além de ser responsável pelo apoio técnico e financeiro a estados, Distrito Federal (DF) e municípios (art. 211, § 1º, CF/88), bem como tem a competência de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF/88). Estados e DF têm determinação de atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º, CF/88), e os municípios no ensino fundamental e educação infantil (art. 211, § 2º, CF/88).

A explicação da relação entre os entes federados é essencial, porque expõe a atribuição de cada um, não apenas sobre os percentuais que devem ser destinados mediante orçamento e grau de ensino no qual atuarão, mas para destacar a responsabilização imputada ao ente pela não aplicação dos valores mínimos. Intervenção federal, da União, em estado (art. 34, VII, e, CF/88) e intervenção estadual do estado em município (art. 35, III, CF/88), é a medida que a Constituição elegeu. Ato de tal relevância, que é utilizado, somente, em casos expressamente estabelecidos na própria Carta, referente a situações de extrema gravidade. Isso é mais uma demonstração do elevado trato e importância dispensada à educação mediante sua manutenção e financiamento.<sup>234</sup>

Além do ente federado, a autoridade competente também pode ser responsabilizada civil e criminalmente em caso de atraso no repasse das verbas (art. 69, § 6º, LDB), bem com responder por improbidade administrativa.

Conforme dito, é competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação. Desta feita, surge a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei 9.394/96. Ela auxilia na elucidação da prescrição constitucional do art. 212, complementando-o. Diploma de

<sup>232</sup> MENEZES, Janaina S. S. Vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 30, p. 149-63, jun., 2008. Disponível em: [https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5148/art10\\_30.pdf](https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5148/art10_30.pdf). Acesso em 27 fev. 2023. p. 157.

<sup>233</sup> SCAFF, Fernando Facury. É proibido proibir: notas sobre o bloqueio de verbas para a educação. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-eproibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao>. Acesso em: 28 fev. 2023.

<sup>234</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 255.

extrema relevância, esmiúça, dos arts. 68 a 77, o trato dos recursos financeiros para educação na “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE), termo este que do ponto de vista jurídico tem substancial valor técnico-normativo.<sup>235</sup>

O mandamento do art. 212 é uma verdadeira vinculação constitucional de recursos. O que Fernando Scaff conceitua como “um liame normativo (constitucional ou legal), unindo a receita a certa despesa [...]”. O autor aponta a estrita ligação desse conceito com outro, a afetação, sendo esta, associada à finalidade a se alcançar com a receita vinculada, “criando um objetivo a ser alcançado com aquele recurso, usualmente de conteúdo social, de investimento ou de garantia”. No caso, o conteúdo é o ensino, a educação. Scaff arremata esclarecendo que a vinculação é uma técnica financeira formal que “obedece a um critério relacional, que congrega a receita ao estabelecimento de uma finalidade”. Ao passo que a afetação, técnica financeira de conteúdo, “é o estabelecimento dessa finalidade, que ocorre por meio da vinculação a uma despesa [...]”<sup>236</sup>

Com o fim de ser uma ferramenta assecuratória do direito à educação, a vinculação constitucional de percentuais mínimos, possui um histórico que remonta à Constituição de 1934, na qual foi inicialmente inserida. Consolidou-se na Constituição de 1967, pela chamada Emenda Calmon<sup>237</sup>, de 1983, com manutenção até os dias atuais na atual Constituição.<sup>238</sup>

Tal vinculação obriga cada ente federado, impondo um gasto mínimo obrigatório. A LDB reforça essa previsão e vai além, prevê em seu art. 69, *caput*<sup>239</sup>, a possibilidade das constituições estaduais e leis orgânicas municipais majorarem esses índices para níveis superiores, os quais, então, passarão a ser os parâmetros para o estado ou município que o fizer. É o caso, por exemplo, dos estados do Mato Grosso e Rio Grande do Sul, ambos com 35%, e Piauí, que estipulou 30%.<sup>240</sup> Ademais, no mesmo artigo, a LDB deixou assente que os recursos servirão ao financiamento do “ensino público”, o que acabou por sagrar o “princípio da

<sup>235</sup> MENEZES, Janaina S. S. Vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 30, p. 149-63, jun., 2008. Disponível em: [https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5148/art10\\_30.pdf](https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5148/art10_30.pdf). Acesso em 27 fev. 2023. pp. 156.

<sup>236</sup> SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura *versus* garantia dos direitos sociais. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, n. 8, ano 5, p. 165-181, set./fev., 2016. pp. 166-168.

<sup>237</sup> Emenda à Constituição de 1967, proposta pelo Senador João Calmon; aprovada em 1º de maio de 1983 e mantida na Constituição de 1988, alterando-se apenas o percentual da União de 13% para 18%.

<sup>238</sup> PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez., 2018. p. 849.

<sup>239</sup> **LDB, art. 69** - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

<sup>240</sup> Constituições estaduais: do Estado do Mato Grosso – art. 245; Estado do Rio Grande do Sul – art. 202; Estado do Piauí – art. 223.

exclusividade da destinação de recursos públicos” para as entidades públicas.<sup>241</sup>

Ao vincular a aplicação desses percentuais, a Constituição determina, indubitavelmente, dispositivos que constarão no orçamento, entretanto, tal vinculação gera obrigações genéricas, pois não especifica diretamente o tipo de despesa, apenas direciona para quaisquer gastos que atendam ao comando constitucional finalístico à educação. Desta feita, o gasto pode ser com salário de professores, compra de material escolar, reforma de prédios em universidades. Ou seja, há margem de discricionariedade para o gestor, conquanto que este não se desvie da finalidade: educação.<sup>242</sup>

Sobre o assunto, Marcus Abraham coloca ótima explicação:

[...] sempre haverá um campo deliberativo para sua realização, a ser definido e executado pelo administrador público. Isso porque, quando a Constituição, por exemplo, determina um percentual mínimo a ser aplicado na educação ou na saúde, ela apenas se limita a indicar a área e o quantitativo de recursos a serem destinados, não estabelecendo a forma e os mecanismos para tanto. São definições de políticas públicas, que não estabelecem a forma para a sua execução. [...] as escolhas continuarão na esfera decisória do governante.<sup>243</sup>

Em que pese tal margem de discricionariedade, esta tem sua gradação reduzida em virtude das previsões dos arts. 70 e 71 da LDB, que detalham as despesas que se constituem, ou não, como de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, apontando um rol de cada tipo.

Ainda sobre a vinculação, por se tratar de obrigação constitucional, reproduzida também a nível legal no art. 69 da LDB, as quais se constituem em normas pré-orçamentárias<sup>244</sup> para fins de planejamento e programação das leis do orçamento, sobressai-se sua relevância frente ao mecanismo de limitação de empenho (ou contingenciamento), previsto no art. 9º, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, como fator de pertinência para o uso (ou não) de tal mecanismo.

Além dos impostos, outra forma de financiamento prevista na Constituição é a contribuição social do salário-educação. Criada por lei em 1964, adquiriu *status* constitucional em 1967, perdurando até hoje.<sup>245</sup> Essa fonte adicional, com previsão no art. 212, § 5º, é uma contribuição recolhida pelas empresas, sob alíquota de 2,5%, na folha de pagamento, conforme as leis 9.424/96 e 9.766/98. Assim, por se tratar de tributo diverso do previsto no *caput* do art.

<sup>241</sup> MENEZES, Janaina S. S. Vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 30, p. 149-63, jun., 2008. Disponível em: [https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5148/art10\\_30.pdf](https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5148/art10_30.pdf). Acesso em 27 fev. 2023. pp. 155-158.

<sup>242</sup> CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EDUFAL, 2011. pp. 94-95.

<sup>243</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 222.

<sup>244</sup> LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 82.

<sup>245</sup> PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez., 2018. p. 851.

212, a arrecadação referente a ele não integrará o cálculo dos valores mínimos de aplicação.

Nesse contexto, Mauricio Conti destaca o papel do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Inscrito no art. 212-A, I, da Constituição, com disciplina pela Lei 14.113/20, é nas palavras do autor “a principal forma de financiamento da educação pública no Brasil”.<sup>246</sup>

É um fundo especial, também de caráter constitucional, que se engendra num instrumento a mais para propiciar o financiamento da educação. De nível estadual, se compõe de parte dos recursos indicados no *caput* do art. 212, somados a outro percentual de arrecadação sobre impostos estaduais, mais transferências vinculadas à educação entre estados, DF e municípios, além de recursos complementares da União, a qual atua em sua regulação.

Em que pese esse conjunto de fontes de recursos, a Lei 14.113/20 é clara em prescrever no art. 1º, parágrafo único, que a instituição do Fundeb nos estados e DF não isenta estes entes, nem os municípios, da aplicação mínima constitucional do art. 212.

Diante de todo o contexto de valorização da educação, uma novidade controversa foi a Emenda Constitucional 119/22, motivada pela Pandemia de Covid-19. Em virtude do abalo na economia causado pela doença, a emenda que acrescentou o art. 119 ao ADCT, instituiu uma espécie de anistia aos entes em relação à vinculação constitucional para o gasto mínimo com educação nos anos de 2020 e 2021. Impedindo a responsabilização institucional e pessoal das autoridades competentes no âmbito administrativo, civil e criminal. Todavia, a emenda exige compensação até o fim de 2023 do déficit referente aos dois anos anteriores.<sup>247</sup>

Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados **não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.**

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021. (grifo nosso)

Como crítica à emenda, Élide Graziene coloca a ação prejudicial que terá na comunidade educacional, infligindo a perda referente à inflação do período que a emenda

<sup>246</sup> CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. *In*: HOVART, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Direito financeiro, econômico e tributário: estudos em homenagem a Régis Fernandes de Oliveira**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 482-496. p. 486.

<sup>247</sup> PINTO, Élide Graziene. Emenda 119/2022 escancara falta de prioridade da educação. **Consultor Jurídico**, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-03/contas-vistaemenda-1192022-escancara-falta-prioridade-educacao>. Acesso em: 01 mar. 2023.

abrange, bem como livrará os maus gestores, que descumprem ou cumprem mal o mandamento constitucional da aplicação mínima dos recursos.<sup>248</sup> Encerrando, a autora desabafa:

A Emenda 119/2022 conferiu perdão universal, abstrato e retroativo a calotes educacionais, o que traz consigo o elevado risco moral de que, em futuros exercícios financeiros, novas PECs de teor semelhante venham a ser apresentadas [...]. A Emenda 119/2022 escancara essa inversão de prioridades de modo doloroso e fiscalmente prejudicial à educação, adiando, sem correção monetária, o dever de aplicação de 2020 e 2021 até 2023, como se a política pública educacional e o desenvolvimento efetivo da nossa sociedade pudessem esperar...<sup>249</sup>

Em que pese a situação aludida pela EC 119/22, todavia, diante do quadro geral fica cristalina a gama de recursos destinados a garantir à educação em todos os três níveis da federação, com fortes privilégios constitucionais e regulamentações legais. Por mais que a educação no país tenha sérios problemas históricos, é inegável o valor que lhe é atribuído. Fato que exige dos gestores e da sociedade priorização em estratégias para concretização de políticas públicas e aplicação, mediante orçamento, dos recursos, sejam eles vinculados ou não.

#### **4.3 Obrigação legal do contingenciamento e a previsão do *caput* do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal**

Gestão pública ineficiente, má administração e contas públicas desequilibradas, foi o cenário no qual surgiu a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Lei complementar voltada à estabilidade fiscal e melhoria da gestão pública, com o fito de implementar a responsabilidade no uso dos recursos públicos, atendeu à exigência constitucional de uma lei complementar que versasse sobre finanças públicas (arts. 163, 165 e 169, CF/88).<sup>250</sup>

Nesse objetivo, a LRF trouxe, em seu art. 9º, o mecanismo da limitação de empenho e movimentação financeira, comumente denominado de “contingenciamento”:

Art. 9º - Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

<sup>248</sup> PINTO, Élide Graziene. Emenda 119/2022 escancara falta de prioridade da educação. **Consultor Jurídico**, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-03/contas-vistaemenda-1192022-escancara-falta-prioridade-educacao>. Acesso em: 01 mar. 2023.

<sup>249</sup> PINTO, Élide Graziene. Emenda 119/2022 escancara falta de prioridade da educação. **Consultor Jurídico**, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-03/contas-vistaemenda-1192022-escancara-falta-prioridade-educacao>. Acesso em: 01 mar. 2023.

<sup>250</sup> ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 406.

Técnica orçamentária voltada à conformação entre receita e despesa, oriunda do *budget sequestration*, instrumento fiscal de contenção de gastos implementado nos Estados Unidos, o contingenciamento sempre levanta muitas questões. Juridicamente é veiculado pelos chamados “decretos de contingenciamento de despesas”, do Poder Executivo, no bojo da execução orçamentária.<sup>251</sup>

A Constituição determina que na LOA constará a “previsão” das receitas, logo, uma estimativa. Assim, como a “arrecadação não pode ser previamente garantida, uma vez que envolve atitudes e interesses de terceiros (os contribuintes)”<sup>252</sup>, caso a receita estimada não se realize, como proceder à despesa? Aí está o cerne da questão que envolve o contingenciamento, pois, para que se cumpra o estipulado no orçamento, a receita deve ser suficiente para prover a despesa. É o que explica Mauricio Conti:

A execução orçamentária, para que ocorra da forma como consta na programação financeira, depende da correspondência entre a receita que está sendo arrecadada efetivamente e aquela que havia sido prevista. Isso nem sempre é possível, tendo em vista os inúmeros fatores e agentes envolvidos no processo econômico. Para evitar desajustes de caixa, o art. 9º da LRF previu a possibilidade de limitação de empenho.<sup>253</sup>

Regis Fernandes de Oliveira corrobora:

O problema que ocorre, na prática, situa-se no fato de que: não se realizando a receita não se pode ter a despesa. Daí a possibilidade legal de ocorrer o denominado *contingenciamento*, a saber, deixar de atender à despesa prevista.<sup>254</sup> (grifo do autor)

Nesse sentido, o contingenciamento é a ferramenta legal pertinente para fazer frente à insuficiência de recursos durante a execução orçamentária, se configurando, no dizer de Marcus Abraham, como a

[...] suspensão momentânea ou contingenciamento - até o restabelecimento da receita prevista, ainda que proporcional - da autorização para realização de determinadas despesas autorizadas na lei orçamentária, quando as receitas efetivamente arrecadadas estiverem abaixo das estimativas previstas, podendo afetar o cumprimento das metas do resultado primário.<sup>255</sup>

Desta feita, a correta utilização do mecanismo do contingenciamento, além de ser o “instrumento adequado à boa gestão da coisa pública”<sup>256</sup>, tem, também, o condão de infligir

<sup>251</sup> ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 141.

<sup>252</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 109.

<sup>253</sup> CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do poder judiciário**. [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019. p. 98.

<sup>254</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 306.

<sup>255</sup> ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 142.

<sup>256</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 309.

maior rigor no cumprimento do orçamento, bem como de atuar na promoção da ideia de um planejamento orçamentário realista e o mais detalhado possível.<sup>257</sup>

Assim, diante da relevância do conceito de limitação de empenho, é forçoso repisar, abordando alguns pormenores a mais, o instrumento do empenho (tratado no capítulo anterior), estágio inicial da despesa pública.

O art. 58 da Lei 4.320/64 prescreve o conceito: “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Diante da concepção, o empenho é central na questão do contingenciamento, como a etapa a ser restringida (limitação de empenho), porque tem relação direta com a execução da despesa, na medida em que é o meio pelo qual a administração reserva recursos no orçamento, por intermédio da vinculação da respectiva dotação orçamentária, para o pagamento de obrigação assumida perante fornecedores.<sup>258</sup>

Com essa vinculação, a Administração tem um painel da situação, podendo planejar e controlar o montante de recursos que está vinculado (reservado) e o que ainda está disponível, o que assegurará o cumprimento das obrigações atuais e futuras. Da mesma forma, com esse planejamento-controle, caso a arrecadação seja inferior ao previsto, o Poder Público poderá contingenciar as despesas, limitando os empenhos.<sup>259</sup> É o que elucida J.R. Caldas Furtado:

Trata-se de medida acautelatória, garantidora do pagamento àquele que fornece bens ou presta serviços à Administração Pública, por meio da qual se reserva, do total da dotação orçamentária, a quantia necessária ao pagamento do credor. O empenho instrumentaliza o controle efetuado pelo ente estatal com vistas ao pagamento posterior do débito, assegurando a existência de verba necessária ao cumprimento das responsabilidades assumidas. [...] se o empenho equivale a uma dedução de certa dotação orçamentária, o somatório das deduções não poderá ser superior ao valor total da verba. Esse dispositivo legal pode ser compreendido a partir de um raciocínio simples: a soma das partes (empenhos) não pode ser maior que o todo (dotação orçamentária).<sup>260</sup>

Todavia, reforça-se que o empenho, como procedimento que vincula recursos pela reserva destes no orçamento, não gera, de pronto, efeitos patrimoniais, pois “não houve saída de numerário”.<sup>261</sup>

<sup>257</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. pp. 111;154.

<sup>258</sup> FILHO, Sérgio Assoni. Capítulo III – Da Despesa (Arts. 58 a 70). *In*: CONTI, José Mauricio (coord.). **Orçamento públicos**: a Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 179-204. pp. 180-181.

<sup>259</sup> MACHADO Jr, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 31. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Ibam, 2002/2003. p. 144.

<sup>260</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. pp. 214-215.

<sup>261</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p.



Nesse ambiente, por sua função frente ao orçamento, há certa controvérsia em virtude da definição legal, que recai especificamente no trecho: “cria para o Estado obrigação de pagamento”. É onde reside a cizânia.

Machado Jr e Heraldo Reis afirmam que “o empenho não cria obrigação e, sim, ratifica a garantia de pagamento assegurada na relação contratual existente entre o Estado e seus fornecedores e prestadores de serviços”.<sup>262</sup> Ou seja, seria, na visão dos autores, a expressão “cria obrigação”, tecnicamente equivocada. José Afonso da Silva reforça esse entendimento, asseverando que o “empenho, em geral, não passa também de ato meramente formal, que não cria, nem extingue, nem modifica nada; simplesmente *registra, certifica, faz constar, verifica*, e especialmente *reserva* recurso”.<sup>263</sup> (grifo do autor)

Doutra margem, Sérgio Assoni filho e Regis Fernandes de Oliveira, advogam pelo aspecto obrigacional do empenho. Assoni expressa que ele “[...] gera obrigação de pagamento para o Estado, tendo assim um caráter de um ato jurídico que exterioriza a vontade da referida autoridade administrativa [...]”.<sup>264</sup>; e Regis Fernandes expõe que “[...] não há que se falar em cancelamento de empenhos já efetuados.”<sup>265</sup>. Assim, o debate se mantém sobre a criação ou não de obrigação, porém numa coisa os renomados autores convergem: o empenho tem a função de reservar recursos na referida dotação orçamentária.

Retornando ao contingenciamento, de pronto se coloca a exposição do *caput* do art. 9º, quando destaca que a análise da realização da receita será feita a cada bimestre, e caso não seja suficiente para o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal fixadas no anexo de metas fiscais, aí sim, se dará o contingenciamento. Para mais, o *caput* ainda deixa cristalino que a limitação se fará nos montantes necessários, conforme critérios da LDO.

Diante dessa disposição, observa-se a preocupação do legislador complementar com o equilíbrio das contas públicas, porque coloca um parâmetro temporal curto, apenas dois meses, para verificação da relação entre receita e despesa. Para tal, a Constituição estabeleceu o relatório resumido da execução orçamentária (RREO), pelo qual, metodologicamente, a Administração verificará a evolução arrecadatória, e terá as condições técnicas para confirmar

---

419.

<sup>262</sup> MACHADO Jr, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 31. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Ibm, 2002/2003. p. 140.

<sup>263</sup> José Afonso da Silva *apud* GALVÃO, Camila Sampaio. **O contingenciamento orçamentário sob a ótica do princípio da separação dos poderes**: o parágrafo 3º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2019. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. p. 47.

<sup>264</sup> FILHO, Sérgio Assoni. Capítulo III – Da Despesa (Arts. 58 a 70). *In*: CONTI, José Mauricio (coord.). **Orçamento públicos**: a Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 179-204. p. 181.

<sup>265</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 309.

se a estimativa de receita foi alcançada (art. 165, § 3º). Bem como a preocupação com a contenção da dívida pública, ao exigir a observação das metas relativas aos resultados primário e nominal, pois estes são parâmetros que possibilitam a análise panorâmica da dívida.

Tais medidas se colocam no intuito do Estado não prejudicar sua capacidade de ação orçamentária pela impossibilidade financeira de honrar com as obrigações, o que levaria à não concretização de políticas públicas, causando verdadeira perturbação na atividade governamental.<sup>266</sup> Nesse sentido, Fernando Scaff explica:

*Contingenciar significa limitar empenhos e movimentação financeira e pode ocorrer a cada bimestre, caso a receita prevista não comporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais (artigo 9º, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal). Ou seja, há um telos, que é o cumprimento das metas estabelecidas para o pagamento da dívida pública, o qual, se ameaçado pela queda na arrecadação, pode ensejar o contingenciamento, segundo critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>267</sup> (grifo do autor)*

Assim, caso haja frustração das receitas efetivamente arrecadadas, frente às estimadas na LOA, deve-se realizar o contingenciamento. Pois, este, como dito, é o instrumento indicado na lei e, por expressa previsão, deve ser aplicado como forma de privilegiar o equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade fiscal.

É o que reforça a lição de Marcus Abraham:

[...] constitui uma obrigação legal do gestor público [...], e não uma mera faculdade a partir do bom senso. [...] Esse instituto é fundamental para a boa administração dos recursos públicos e, quando é realizado, mais do que zelar pela saúde das contas públicas, sinaliza que há respeito pelos institutos e imperativos da LRF.<sup>268</sup>

Ademais, uma das suas finalidades é justamente proporcionar o cumprimento das metas fiscais relativas ao exercício financeiro no qual se está executando o orçamento, uma vez que, a intenção da inclusão do anexo de metas fiscais na LDO, pela LRF, foi de criar um arcabouço referencial sobre o conjunto de receitas, despesas, resultados nominal e primário, e dívida pública.<sup>269</sup> Conforme corrobora posição de Regis Fernandes de Oliveira:

<sup>266</sup> Carlos Valder Nascimento *apud* ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 119.

<sup>267</sup> SCAFF, Fernando Facury. É proibido proibir: notas sobre o bloqueio de verbas para a educação. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-eproibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao>. Acesso em: 28 fev. 2023.

<sup>268</sup> ABRAHAM, Marcus. Desmistificando a limitação de empenho: uma obrigação legal do gestor público, e não uma mera faculdade a partir do bom senso. **Jota**, 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/desmistificando-a-limitacao-de-empenho-04042019>. Acesso em: 01 mar. 2023.

<sup>269</sup> LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 210.

No caso do descumprimento de metas, cabe a limitação. É obrigatória, em verdade, uma vez que ocorridos os pressupostos de sua emanção, deve advir o ato de restrição à despesa. Restabelecendo-se a receita, libera-se o gasto [...]. Sendo assim, é imperioso o contingenciamento de despesas, quando não atingidas as metas.<sup>270</sup>

Com isso, ao realizar o contingenciamento, o Estado atua na busca de conformar uma relação coerente entre a soma dos recursos que entram em seus cofres e o atendimento das necessidades públicas, e os necessários investimentos para o desenvolvimento econômico e social do país, enxergando sempre o trato sensato das contas.<sup>271</sup>

Nessa busca da boa relação entre receita e despesa, a programação governamental é essencial. Pois, por mais que se configure como uma verdadeira imposição legal ao gestor, o contingenciamento não é a regra, ainda mais com a aprovação da EC 100/19, que introduziu o § 10<sup>272</sup> no art. 165 da Constituição, passando a impor o dever de a Administração executar as programações orçamentárias para efetivar a consecução de bens e serviços à comunidade. A regra, na verdade, é a execução do orçamento conforme aprovado pelo Legislativo.<sup>273</sup> É o que aduz Mauricio Conti:

O papel do processo de execução do orçamento é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, de modo que se façam apenas os ajustes necessários, no montante imprescindível para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, sempre tendo em vista o interesse da coletividade.<sup>274</sup>

Entretanto, por mais que se valha das melhores técnicas e metodologias para estimar a receita (art. 12, LRF), como já dito, e que a regra seja cumprir o orçamento aprovado, a arrecadação não é certa de se realizar conforme estimado. Porquanto, instabilidades no cenário político-econômico surgem, causando modificações ao longo do exercício financeiro por fatores supervenientes ao momento da elaboração e aprovação do orçamento.<sup>275</sup> A flexibilidade do orçamento, nesse ponto, é crucial, como forma de compatibilizar o planejamento estatal,

<sup>270</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 306.

<sup>271</sup> CONTI, José Mauricio. Hora é de “apertar o cinto” e contingenciar gastos. **Consultor Jurídico**, 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mar-11/contas-vista-hora-apertar-cinto-contingenciar-gastos>. Acesso em: 20 fev. 2023.

<sup>272</sup> § 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

<sup>273</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. pp. 117-118.

<sup>274</sup> CONTI, José Mauricio. **A autonomia financeira do poder judiciário**. [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019. p. 95.

<sup>275</sup> CONTI, José Mauricio. **A autonomia financeira do poder judiciário**. [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019. pp. 97-99.

com a realidade, sendo a limitação de empenho um dos mecanismos que também serve a esse fim. Nesse sentido Basile Christopoulos coloca:

[...] as leis orçamentárias buscam direcionar as ações estatais e diminuir o efeito das mudanças de governo. Assim, o orçamento pretende, mais evidentemente do que as outras leis, conduzir o futuro no sentido de fazer com que uma realidade venha a ser. [...] Acontece que nem tudo ocorre da forma planejada, por isso se deve permitir que o planejamento seja adaptável aos acontecimentos econômicos e financeiros futuros, mas sem torná-lo desprovido de juridicidade e proteção jurisdicional.<sup>276</sup>

É nesse contexto de flexibilidade que o § 1º, do art. 9º prescreve: “No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas”. Desta feita, pelo dispositivo, legalmente confirma-se a ideia do contingenciamento como ferramenta de flexibilidade, mas no aspecto de compromisso fiscal. Uma vez que, ao passo que a receita vai se recompondo, os recursos vão sendo restabelecidos proporcionalmente, tencionando, ao fim, a normalidade do que fora previsto. É um mecanismo de adequação.

Assim, vê-se o valor legal, e o conteúdo da contingenciamento em sua essência, consoante a intenção da LRF. É um instrumento legal, vigente e obrigatório ao Poder Público, quando a situação fática prevista na lei (realização das receitas previstas no bimestre não ocorrer) suceder, sendo uma imposição e não mera conveniência ao administrador. Servindo tanto de proteção do Estado, ao resguardar a boa gestão dos recursos, como de mecanismo para a consecução do orçamento.

#### **4.4 Questões acerca do contingenciamento: corte de gastos, discricionariedade, publicidade**

O contingenciamento apresenta bastante controvérsia, sobretudo em momentos de aperto econômico. Como visto, ele é obrigatório e não faculdade colocada à disposição do Poder Público. Isso fica bem claro consoante a expressão do art. 9º da LRF, ao firmar que os Poderes e o Ministério Público o promoverão por ato próprio, caso no fim do bimestre verifique-se que a receita, não será suficiente para cumprir as metas estabelecidas na LDO.

Vê-se, então, que não é uma medida de cunho discricionário ou arbitrária. Deve ser utilizada quando a previsão do art. 9º faticamente ocorrer, qual seja, frisa-se novamente, não

---

<sup>276</sup> CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública:** estrutura, função e controle judicial. Maceió: EDUFAL, 2011. p. 44.

realização das receitas no bimestre. Assim, não se pode contingenciar livremente, mas, apenas, conforme a estrita prescrição da LRF.

Essa é a posição adotada por autores que criticam o “livre contingenciamento”, prática adota por muitos governos que subvertem a essência do mecanismo orçamentário. Contingenciam recursos, ora sem a certeza técnica da insuficiência da arrecadação, ora por interesses meramente políticos. Ou, ainda, na busca por austeridade fiscal, mesmo quando a receita é suficiente para abarcada as despesas, agindo, assim, fora da previsão legal.<sup>277</sup> Tal quadro desvirtua o legítimo uso do contingenciamento, o que nas palavras de Vander Gontijo: “transforma um instrumento técnico em instrumento de negociação política”.<sup>278</sup>

Francisco Secaf Silveira reforça essa cognição ao pontuar que o mal uso do contingenciamento provoca prejuízo à concretização de direitos, afetando as genuínas finalidades orçamentárias, conduzindo à “apropriação do orçamento por valores e interesses que não aqueles determinados na Constituição”. O autor aponta:

[...] a utilização do contingenciamento sem observância de seus parâmetros jurídicos, tem permitido a apropriação do orçamento por valores e interesses que não aqueles determinados pela Constituição. É dizer que as normas de Direito Financeiro têm sido afetadas por objetivos políticos, econômicos e individuais, transformando a “Constituição dirigente e social em um “Constituição simbólica”.<sup>279</sup>

Sobre esse cenário, Regis Fernandes de Oliveira alude:

[...] a legalidade do contingenciamento apenas ocorre quando houver a não realização das receitas; jamais por outra causa. [...] A única situação fática que legitima o contingenciamento é a arrecadação abaixo da previsão orçamentária. [...] O que foge aos bons princípios da gestão pública é o contingenciamento a qualquer tempo e sem fundamento.<sup>280</sup>

J.R. Caldas Furtado valida esse pensamento ao reforçar que a não realização da arrecadação prevista “é a única hipótese de contingenciamento (limitação de empenhos e movimentação financeira) de despesa que tem respaldo na ordem jurídica”.<sup>281</sup>

Diante desse quadro, o “controle” se apresenta. Ele é um mecanismo fundamental para

<sup>277</sup> ABRAHAM, Marcus. Desmistificando a limitação de empenho: uma obrigação legal do gestor público, e não uma mera faculdade a partir do bom senso. *Jota*, 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/desmistificando-a-limitacao-de-empenho-04042019>. Acesso em: 01 mar. 2023.

<sup>278</sup> GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. *Cadernos ASLEGIS/Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados*. Brasília, n. 42, p. 61-72, jan./abr., 2010. p. 69.

<sup>279</sup> SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. *A concretização do direito financeiro: os efeitos do contingenciamento na execução orçamentária*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Financeiro) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 21.

<sup>280</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 308.

<sup>281</sup> FURTADO, J.R. Caldas. *Direito financeiro*. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 109.

a boa gestão. E, para tal, a transparência e a publicidade na condução da execução orçamentária colocam-se como primordiais como forma de legitimar os necessários contingenciamentos em virtude de real escassez de recurso, e ameaça de não cumprimento das metas. Na realidade, é uma obrigação do Poder Público.

Essa transparência engloba a apresentação do panorama financeiro do ente, e, principalmente, dos critérios e motivos que definiram o contingenciamento. Esse conjunto de informações é o que proporcionará o lastro probatório e a credibilidade do ato frente às contas públicas. Ademais, é o que comprovará a convergência da limitação de empenho com a previsão da LRF e dos critérios elencados na LDO para o uso do mecanismo.<sup>282</sup>

Com um cenário bem demonstrado, é que o Legislativo, conforme mandamento constitucional (art. 70, CF/88), poderá cumprir seu papel fiscalizatório, bem como, a própria sociedade. J.R. Caldas Furtado exprime bem esse contexto:

Somente demonstrando cabalmente que a limitação de empenho e movimentação financeira é proporcional à frustração da receita prevista na lei dos meios, o Executivo terá reconhecida a legitimidade do ato que frustrar a execução dos programas governamentais fixados na lei orçamentária.<sup>283</sup>

Nesse cenário, cabe a distinção entre o contingenciamento e os chamados cortes de gastos.

É verdade que a limitação de empenho pode se converter, a depender da severidade da situação financeira, face a arrecadação prevista não se configurar no bimestre de competência, num corte da programação de certas despesas. Contudo, não é a regra. Pelo contrário, como promotor da boa gestão dos recursos públicos, o contingenciamento busca proporcionar a responsabilidade fiscal, mas, sobretudo, almeja dar condição para que a Lei Orçamentária seja executada conforme aprovada.<sup>284</sup>

O que ocorre, então, é que o contingenciamento é um adiamento na execução da despesa, não gerando diminuição no aporte de recursos.<sup>285</sup> Na doutrina de Regis Fernandes de Oliveira, contingenciar nada mais é do que “controlar despesas previstas no orçamento para evitar desequilíbrio durante o exercício financeiro”.<sup>286</sup> Visto que, a ideia de contingenciar é um

<sup>282</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 111.

<sup>283</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 111.

<sup>284</sup> CONTI, José Mauricio. Hora é de “apertar o cinto” e contingenciar gastos. **Consultor Jurídico**, 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mar-11/contas-vista-hora-apertar-cinto-contingenciar-gastos>. Acesso em: 20 fev. 2023.

<sup>285</sup> CONTI, José Mauricio. Hora é de “apertar o cinto” e contingenciar gastos. **Consultor Jurídico**, 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mar-11/contas-vista-hora-apertar-cinto-contingenciar-gastos>. Acesso em: 20 fev. 2023.

<sup>286</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos

pressuposto acautelatório, já para que não sejam necessários cortes nos recursos. É o que destaca Fernando Scaff: “Antes de singelamente *cortar os gastos*, as normas determinam que se deve *contingenciar*. Isso porque o orçamento é uma *lei*, aprovada pelo Poder Legislativo, e que deve ser respeitada. Logo, o Poder Executivo não pode *cortar*, pode *contingenciar*”.<sup>287</sup> (grifo do autor)

Assim sendo, todo o painel demonstra os motivos do contingenciamento ser alvo de diversas discussões doutrinárias, sob aspectos de transparência e aplicabilidade, o que reforça sua relevância. Todavia, há despesas que não o comportam, não podem ser contingenciadas, servem de exceção, em virtude de previsão constitucional e legal, como é o caso das relativas à educação. Tema a ser tratado em seguida.

#### **4.5 A legalidade e o limite do contingenciamento de recursos para educação: § 2º, artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal**

Conforme se demonstrou ao longo dos capítulos anteriores, todos os direitos têm custos, sobretudo os sociais, o que exige atuação estatal mediante dispêndio financeiro para realização de políticas públicas. É por estas que o Estado concretiza aqueles. Esse aspecto financeiro está estabelecido na Constituição, que por sua força normativa, impõe mecanismos para patrocinar os direitos, é o caso da vinculação de receitas para educação (percentuais mínimos e fundos).<sup>288</sup>

Nessa perspectiva, o orçamento público é o legítimo meio para conferir eficácia aos direitos (fundamentais) mediante as despesas públicas que fixa. É na execução orçamentária que as despesas concretamente se perfazem e, nesse contexto, o contingenciamento tem papel de destaque, apesar de muitas vezes, controvertido.

Como mecanismo de caráter impositivo, quando corretamente utilizado, serve aos bons fins do trato com os recursos públicos seguindo a LRF.

Nos subcapítulos anteriores, tratou-se dos aspectos que envolvem o contingenciamento em si, agora, tratar-se-á do § 2º do artigo 9º, que coloca uma regra importante, a qual veda seu uso em certos gastos. Vejamos:

##### **§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações**

---

Tribunais, 2010. p. 307.

<sup>287</sup> SCAFF, Fernando Facury. É proibido proibir: notas sobre o bloqueio de verbas para a educação. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-eproibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao>. Acesso em: 28 fev. 2023.

<sup>288</sup> SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. **A concretização do direito financeiro**: os efeitos do contingenciamento na execução orçamentária. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Financeiro) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. pp.143-144.

**constitucionais e legais** do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e **as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias**. (grifo nosso)

Diante do dispositivo, obrigações constitucionais e legais não podem ser contingenciadas. Essa posição é tão séria, que a LRF dispõe em seu art. 8º, parágrafo único, que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”. Quer dizer, mesmo ingressando em outro exercício financeiro, os recursos vinculados não podem ser usados fora da destinação específica.

Assim, no caso da educação, significa que os recursos destinados a essa área devem ser integralmente aplicados nas ações e programas referentes a ela, e as despesas previstas, realizadas conforme a programação orçamentária definida em lei.

Mauricio Conti coloca bem essa disposição, afirmando que “mesmo que haja frustração na realização das receitas, há determinadas despesas que não poderão ser objeto de limitação de empenho”.<sup>289</sup> É o caso das despesas com educação. Na mesma toada, asseveram Miguel Dantas e Onofre Júnior: “Mesmo em um período de grave restrição fiscal, a CF estabelece que gastos com educação precisam ser preservados, pois são essenciais para gerar igualdade de oportunidades e aumentar o crescimento econômico no longo prazo”.<sup>290</sup>

Fernando Scaff é firme nessa mesma postura, ao tratar do tema em relação à União, mas que se estende aos demais entes da federação: estados e municípios:

Esse parágrafo da Lei de Responsabilidade Fiscal impede que seja feito o contingenciamento dos gastos com educação, pois ele se constitui em obrigação constitucional da União. As *escolhas difíceis* decorrentes do encurtamento do lençol orçamentário não podem alcançar os gastos com educação, pois eles não podem ser contingenciados, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal. Simples assim.<sup>291</sup> (grifo do autor)

Tema de valor constitucional, a educação é um direito protegido pela Carta Política de 1988, e recebe um tratamento especial referente a seu financiamento. É o que prevê o art. 212, *caput*, mediante receitas mínimas (reforçado pela LDB, art. 69), o § 5º do mesmo artigo, com

<sup>289</sup> CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do poder judiciário**. [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019. p. 103.

<sup>290</sup> DANTAS, Miguel Calmon; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Os contingenciamentos e o ensino superior. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-18/opiniao-contingenciamentos-ensino-superior-qualidade>. Acesso em: 09 mar. 2023.

<sup>291</sup> SCAFF, Fernando Facury. É proibido proibir: notas sobre o bloqueio de verbas para a educação. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-e-proibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao>. Acesso em: 28 fev. 2023.



o salário-educação, e o art. 212-A, I, pela criação de um fundo de nível constitucional, o Fundeb. Todavia, além dessas previsões, há, ainda, aquelas despesas indicadas na LDO, e conseqüentemente, previstas na LOA, e em outras leis, como o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei 13.005/14), custeadas com recursos “ordinários”, diversos dos vinculados, ou seja, que não se enquadram nas obrigações constitucionais. Mas, por estarem previstas na LDO, no PNE e na LOA, têm caráter de obrigação legal e se enquadram na previsão do § 2º do art. 9º.

Ademais, a própria Constituição determinou aos entes (União, estados e municípios) a estruturação de arcabouços para organização de níveis e sistemas de ensino voltados à guarda e promoção da educação (art. 211, *caput*, §§ 1º ao 7º). Bem como definiu meios de financiamento específicos, conforme já explicitado (art. 212, *caput*, e § 5º; art. 212-A, I). Além de catalogá-la como um direito social (art. 6º, *caput*) de caráter universal, impondo-a como obrigação ao Estado (art. 205, *caput*). E ainda colocou como um dos princípios relacionados ao ensino, a “garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida” (art. 206, IX).

Conseqüentemente, todo esse complexo de dispositivos jurídicos assenta a obrigação do Estado com a educação, logo, de maneira racional, não pode, de outra forma, permitir que esse direito seja desprezado, ficando à mercê de vontades puramente políticas. É o que também faz, de forma lógica, a LRF, ao prover a proteção indireta da educação em seu art. 9º, § 2º, quando protege obrigações constitucionais e legais.<sup>292</sup>

Outro ponto se coloca sobre os conceitos de despesas obrigatórias e discricionárias. Tal debate acaba por se relacionar estreitamente com a previsão do não-contingenciamento das despesas ressalvadas pelo § 2º, art. 9º da LRF, porque se colocariam numa posição, diante do gestor, para realização ou não da limitação do gasto, levando, por conseguinte, à discussão sobre o caráter impositivo ou autorizativo do orçamento, assunto este já apresentado no capítulo 1 deste trabalho.

O questionamento se apresenta especificamente a respeito das denominadas despesas discricionárias, as quais são um grupo de despesas que comportam a possibilidade de manejo com certa liberdade, dentro dos parâmetros da LRF e LDO, para contingenciamento. O que, por outro lado, não é comportado pelas obrigatórias<sup>293</sup>, pois estas são protegidas pela LRF.

---

<sup>292</sup> SCAFF, Fernando Facury. É proibido proibir: notas sobre o bloqueio de verbas para a educação. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-eproibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao>. Acesso em: 28 fev. 2023.

<sup>293</sup> Conforme CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EDUFAL, 2011. pp. 95-96. Há uma diferenciação entre despesas vinculadas e obrigatórias. Segundo o autor, as vinculadas exigem do Estado o gasto genérico, mas que atenda aos fins específicos de sua destinação. Na educação por exemplo, seria qualquer gasto relacionado a área: salário de professores, reforma de escola, compra de livros. Já as obrigatórias destinam-se estritamente a determinada despesa, por exemplo, pagamento de pessoal. Todavia, nesse ponto do trabalho o termo “obrigatórias” é usado de forma genérica, ou seja,

Regis Fernandes de Oliveira assenta: “Se a restrição não pode alcançar gastos obrigatórios ou vinculados, o que constituem exceção ao princípio da não vinculação orçamentária, tal como previsto no inciso IV do art. 167 da Constituição, somente pode recair sobre despesas discricionárias”.<sup>294</sup> Da mesma forma frisa Vander Gontijo:

A discussão se o orçamento deve ser impositivo ou facultativo não tem muito sentido em relação às despesas obrigatórias, tais como [...] obrigações constitucionais e legais, [...]. Recai apenas sobre as despesas ditas discricionárias.<sup>295</sup>

As despesas discricionárias para educação seriam, em tese, todas aquelas que não integram as abarcadas pelos mínimos constitucionais do art. 212, as vinculadas ao Fundeb (art. 212-A, I) e ao salário-educação (art. 212, § 5º). E, ainda, as previstas na LDO (na área de educação) como despesas que não podem ser objeto de limitação de empenho, bem como as metas e estratégias do PNE que se constituem em obrigações legais.

É nesse contexto que se coloca a problemática. Como dito, as despesas obrigatórias não podem, em hipótese alguma, ser contingenciadas, pois estão resguardadas pela Constituição e pela lei, conforme expressa previsão da LRF. Que se frise: “§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente [...]”. Assim, caso se contingencie essas despesas, restará firmada a ilegalidade e a inconstitucionalidade do ato. Já sobre as discricionárias, as quais geram, de fato, os questionamentos, a rigor, não há, expressamente, dispositivo legal que proíba seu contingenciamento.

Outrossim, por mais controverso que seja o tema “contingenciamento de recursos para educação”, há um déficit, tanto na doutrina como na jurisprudência sobre a questão. Poucos autores se debruçam sobre o assunto. E na jurisprudência, há poucos julgados. Muito por conta da perda do objeto, pois, o Executivo após pressão da mídia e sociedade, acaba descontingenciando os recursos. Foi o que ocorreu na ADPF 595<sup>296</sup>, proposta em 2019 pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), quando o Executivo Federal contingenciou recursos de universidades federais, e após pressão social, liberou as verbas.

Assim, diante dessa controvérsia, pode-se apresentar dois argumentos para iluminar a questão. Em que pese não haver expressa vedação legal sobre o contingenciamento das despesas

---

contemplando tanto as despesas obrigatórias como as vinculadas conforme o conceito juridicamente estrito.

<sup>294</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 309.

<sup>295</sup> GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Cadernos ASLEGIS/Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**, Brasília, n. 42, p. 61-72, jan./abr., 2010. p. 63.

<sup>296</sup> A ADPF 595 foi julgada prejudica pela perda de objeto.

discricionárias com educação, essas na verdade redundariam em despesas obrigatórias. Esse é o primeiro argumento, pois, aquelas despesas que não são expressamente resguardadas pela Constituição, LDO ou PNE, estariam protegidas pelo fato de constarem na Lei Orçamentária Anual, sendo este o fundamento de validade delas (fundamento legal primário).<sup>297</sup> Logo, a vinculação legal exigida pelo § 2º do art. 9º da LRF estaria presente. Assim, tais despesas seriam obrigações legais canceladas pelo Poder Legislativo na LOA. Sobre esse aspecto, Fernando Scaff é preciso (o autor mais uma vez trata da União, todavia estende-se, novamente aos demais entes federados):

[...] os gastos com *educação e saúde* são *duplamente* protegidos, pois possuem fonte própria de financiamento *mínimo* estabelecida na Constituição e, como tal, estão inseridos na proteção das *cláusulas pétreas*, por força do artigo 60, parágrafo 4º, IV, CF. Porém, o que exceder o mínimo deve constar da Lei Orçamentária Anual, sendo também protegido, pois se configura em obrigação constitucional da União e obrigação legal para aquele exercício.<sup>298</sup> (grifo do autor)

O segundo argumento, mais forte, lastreia e reforça o primeiro, pois, leva em conta a educação num horizonte geral, expondo sua natureza de direito fundamental (social) e objetivo constitucional, provendo a proteção contra contingenciamentos em virtude do caráter social e normativo do elevado valor constitucional que possui, impondo-se como uma obrigação ao Estado. Fernando Scaff fala sobre isso:

[...] pois o financiamento educacional é protegido constitucionalmente, não só no nível mínimo, mas também pelo que o Poder Legislativo tiver alocado além do mínimo, uma vez que, em ambos os casos, se trata de uma obrigação constitucional [...].<sup>299</sup>

Com isso, essa proteção estende-se a todos os gastos que lhe dizem respeito. Tudo para assegurar a manutenção para efetivação do direito, na ideia de possibilitar o funcionamento das instituições de ensino em todos os níveis, otimizando a consecução das programações orçamentárias, com vistas à continuidade e qualidade do serviço. Por exemplo, garantir recursos para pagamento dos serviços de água, energia elétrica, vigilância, manutenção de instalações. Isto é, despesas de custeio (correntes), as quais são essenciais para o regular funcionamento das atividades de ensino e que se não forem honradas, restaria inviabilizada a prestação do serviço

---

<sup>297</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 160.

<sup>298</sup> SCAFF, Fernando Facury. É proibido proibir: notas sobre o bloqueio de verbas para a educação. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-eproibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao>. Acesso em: 28 fev. 2023.

<sup>299</sup> SCAFF, Fernando Facury. É proibido proibir: notas sobre o bloqueio de verbas para a educação. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-eproibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao>. Acesso em: 28 fev. 2023.

público de educação.<sup>300</sup> Na petição inicial da ADPF 595, o CFOAB assentou sobre a educação:

A garantia da educação constitui um pilar do Estado Democrático de Direito em razão do seu caráter estruturante à promoção da cidadania e do pluralismo político, constantes como princípios fundamentais da República, como expresso no art. 1º, *caput* e incisos II e V, da Carta Cidadã. A educação também constitui uma peça-chave à consecução do objetivo fundamental consagrado no art. 3º, que é o desenvolvimento nacional. Não há nação no mundo que tenha alcançado novos patamares de desenvolvimento social, humano, econômico ou político sem profundo e inarredável compromisso com a educação em todos os seus níveis.

[...]

A realização de bens fundamentais complexos – como a cultura, a ciência e a educação – não se coaduna com uma proteção reduzida ao mínimo vital.

[...]

A exigência de investimentos públicos que garantam um padrão de qualidade do ensino é, portanto, uma exigência direta do texto constitucional e decorre igualmente de obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.<sup>301</sup>

Assim, o que seria discricionário, está relacionado à educação como forma de prover manutenção e possibilitar o seguimento do serviço público para sua concretização. Logo, são recursos chancelados com prioridade constitucional, e protegidos pelo § 2º, do art. 9 da LRF.

É a perspectiva colocada por Miguel Dantas e Onofre Júnior, ao tratar do contingenciamento de verbas no âmbito federal:

O bloqueio dos valores previstos em orçamento para custeio e investimento obstaculiza, objetivamente, o funcionamento regular das instituições de ensino superior e exige a interrupção de programas e ações, afetando gravemente não apenas a qualidade, mas a subsistência dos cursos de graduação e de pós-graduação.<sup>302</sup>

Outrossim, os mandamentos de estruturação, organização e atuação que a Constituição faz aos entes, consoante o art. 211, reforça esse entendimento. Dado que a Carta Magna impõe essa atuação institucional à União, estados e municípios, não resta dúvida que é uma verdadeira obrigação constitucional deles prover e manter seus sistemas e estruturas de ensino.

Diante do tema, os autores Miguel Dantas e Onofre Júnior propõe um debate interessante. Tomando o direito à educação sob seu aspecto de completude, numa perspectiva

<sup>300</sup> DANTAS, Miguel Calmon; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Os contingenciamentos e o ensino superior. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-18/opiniao-contingenciamentos-ensino-superior-qualidade>. Acesso em: 09 mar. 2023.

<sup>301</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 595**. Petição Inicial, Distrito Federal, Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 18 ago. 2020. DJe, 18 set. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750146852&prcID=5721530#>. Acesso em: 28 mar. 2023. pp. 10-11.

<sup>302</sup> DANTAS, Miguel Calmon; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Os contingenciamentos e o ensino superior. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-18/opiniao-contingenciamentos-ensino-superior-qualidade>. Acesso em: 09 mar. 2023.

conjuntural, fazem uma ligação com a ADPF 347<sup>303</sup>, na qual o STF assentou a impossibilidade de interpretações que levasse a contingenciamentos do Fundo Penitenciário, em virtude do caos gerado no sistema prisional, o que produziu um “estado de coisas inconstitucional”. Os autores correlacionaram essa decisão aos contingenciamento na educação, opinando ser a decisão do Supremo um precedente, asseverando que os contingenciamentos educacionais poderiam levar a um caos no ensino caso fossem feitos de forma a inviabilizar a continuidade e qualidade do serviço.<sup>304</sup>

Dito tudo isso, em que pese o contexto constitucional e legal exposto referente ao direito à educação, o Poder Executivo tem levado a cabo o contingenciamento, e muitas vezes alega não se tratar de corte de recursos, mas mero bloqueio momentâneo para posterior retomada. Sabe-se que este é o conceito do contingenciamento, o qual não deveria, entretanto, ser empregado para despesas com educação. Esse argumento foi um dos que a União utilizou no bojo de Ação Civil Pública<sup>305</sup>, interposta pelo Ministério Público Federal frente à União e à Universidade Federal de Minas Gerais, na Justiça Federal de Minas Gerais, por conta do contingenciamento de recursos de universidades públicas federais em 2019.

Situações como essa exacerbam a crítica ao contingenciamento e acabam refletindo no desvirtuamento do mecanismo. Élica Graziane coloca esse ponto num discurso a respeito da atuação contraditória do Executivo:

Paradoxal é considerar que, por vezes, o próprio Poder Executivo não se compromete com o plano de ação e com os programas orçamentários que ele mesmo apresentou ao Legislativo por ocasião da proposta de lei de orçamento, os quais, tendo sido aprovados, tornaram-se comando legal capaz de identificar as prioridades alocativas do ente da federação.<sup>306</sup>

Diante do panorama e dos argumentos colocados, vê-se que a prática de contingenciar recursos relacionados à educação desprestigia o referido direito.

Não há como negar. O contingenciando é um importante mecanismo legal para a saúde

<sup>303</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347**, Distrito Federal, Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio. Julgado em 09 set. 2015. DJe, 19 fev. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 13 mar. 2023.

<sup>304</sup> DANTAS, Miguel Calmon; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Os contingenciamentos e o ensino superior. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-18/opiniao-contingenciamentos-ensino-superior-qualidade>. Acesso em: 09 mar. 2023.

<sup>305</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 6ª Vara Federal Cível da SJMG. **Ação Civil Pública Cível. Financiamento Público da Educação e/ou Pesquisa**. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp\\_ufmg\\_corte\\_verbas.pdf](https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp_ufmg_corte_verbas.pdf). Acesso em: 10 mar. 2023.

<sup>306</sup> PINTO, Élica Graziane. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 6, n. 2, set., 2006. Disponível em: <http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/183/178>. Acesso em: 14 mar. 2023. p. 21.

financeira do Estado e para a responsável gestão das contas públicas. Porém, não pode ser utilizado em desobediência à Constituição e às leis. É o que se vê quando o Executivo limita a realização de empenhos referente às dotações previstas para gastos com educação.

Ela (a educação) é um direito de extrema relevância para a sociedade, sendo gravada constitucionalmente de forma especial nos arts. 6º, 205 e 206, e coberta por diversas proteções. Assim, quando desrespeitada deve ser amparada pelo sólido sistema de controle institucional e social existente na CF/88. Sociedade, Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público e Defensorias Públicas devem atuar.

Ao fim, todo esse painel revela a necessidade de um melhor planejamento orçamentário como forma de concretizar os valores constitucionalmente eleitos como prioritários – como é o caso da educação. Buscando-se a correta e atenta execução do orçamento para a efetivação da educação como direito (fundamental) básico, direcionando Legislativo e Executivo à sua valorização, e também o Judiciária em sua proteção.<sup>307</sup>

---

<sup>307</sup> SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. **A concretização do direito financeiro: os efeitos do contingenciamento na execução orçamentária.** 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Financeiro) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. pp. 22-23.

## 5 CONCLUSÃO

Originado da ideia de controle do poder de tributar e do uso dos recursos públicos pelo executivo estatal, o orçamento público tem estreita ligação com o surgimento do conceito de representatividade popular por um colegiado de eleitos, numa espécie de parlamento incipiente, e que evoluiu acompanhando o desenvolvimento dos estados modernos. Esse paradigma permanece até os dias atuais, como uma de suas funções precípua: o controle do Legislativo sobre o Executivo. Todavia, o contemporâneo panorama constitucional atribuiu ao orçamento outros papéis, quais sejam, instrumento de gestão administrativa e fiscal do Estado, e, sobretudo, a função de significativa relevância jurídica e social de promover a efetivação dos direitos fundamentais.

Como instrumento jurídico que veicula toda a programação de políticas públicas do Estado, a definição de sua natureza jurídica levanta muitas controvérsias. Formado por leis que se encadeiam num sistema racionalizado, constitui uma norma jurídica que influencia na economia, na política e no direito, exigindo uma interpretação sistemática, e que tem por meta os fins constitucionais, entre os quais, os já citados direitos fundamentais, que orientam sua formação, e vinculam seus objetivos.

Mesmo que possua despesas impositivas, de caráter obrigatório por exigência constitucional e legal, a doutrina e jurisprudência clássicas o consideram como de aspecto dual, ou seja, uma lei formal, pois segue a regra geral do trâmite do processo legislativo, mas com conteúdo de ato administrativo, de efeitos concretos, desprovido de abstração. Tendo um caráter geral autorizativo para os gastos.

Contudo, nos últimos anos o ordenamento jurídico tem se movido, mesmo que de forma muito tímida, no caminho de reconhecer certo grau de impositividade e materialidade ao orçamento. Isso com base em emendas constitucionais aprovadas, que aumentaram a impositividade no pagamento de certas despesas, e por decisões do Supremo Tribunal Federal, no viés de reconhecer a possibilidade de controle abstrato de normas orçamentárias, bem como de garantir o cumprimento de prestações contidas nas previsões de despesas orçamentárias, uma espécie de direito subjetivo da sociedade. Acredita-se que esse é um caminho sólido, e que redundará no reconhecimento do orçamento como impositivo e de caráter material no futuro.

A estrutura jurídica do orçamento é fortemente estabelecida na Constituição, com a definição de leis que organizam um sistema orçamentário de *status* constitucional, valorizando sobretudo a atuação do Poder Legislativo. No entanto, é o Executivo que detém a primazia de iniciar a proposta orçamentária, cabendo ao Parlamento a última palavra, logo, ao povo

representado nas casas legislativas. Esse sistema legal é baseado em sólidos princípios orçamentários que impõem direção e orientam a conformação das leis orçamentárias e de suas finalidades.

Nesse arcabouço jurídico, o ciclo orçamentário está definido. É uma trilha muito bem estruturada, estribada em dispositivos legais que amarram a ação de cada poder e órgão no sistema orçamentário, indo da programação de longo prazo até a concretização, de caráter imediato, na execução orçamentária da despesa pública. O que demonstra que a formulação do orçamento não é livre às instituições, mas vinculada às diretrizes constitucionais e legais que impõem o que deve constar e quais metas perseguir. Este trabalho apresentou esse ciclo, demonstrando o papel do instituto da despesa pública como um conceito fundamental para a realização das políticas públicas. Bem como, foi demonstrado que, basicamente, Legislativo e Executivo atuam em sua elaboração e aprovação, cabendo ao Judiciário, além de apresentar sua proposta orçamentária quando da elaboração do orçamento, junto com Ministério Público e Defensoria Pública, a função de controle judicial do processo.

Entendida como conjunto de dispêndios financeiros de órgãos e entidades estatais, a despesa pública tem aumentado ao longo do tempo diante do surgimento de novas necessidades pela população, em virtude da evolução tecnológica e mudanças nos conceitos éticos e morais. Essas necessidades, que após identificadas pelo Estado como necessidades públicas, são instituídas em políticas públicas e juridicizadas em dispositivos legais no orçamento, o que ao fim, leva à fase de concretização da despesa, que está legalmente estabelecida na execução orçamentária.

Em que pese esse caráter legal do orçamento e sua função de cumprir objetivos dirigidos por mandamentos constitucionais, seu aspecto político é extremamente forte, pois, na eleição de políticas públicas e programas governamentais, leva em conta, também, a cartilha programática do Executivo, que é constituído pelo grupo político que ocupa o governo na ocasião, bem como no Parlamento. No entanto, aí se firma a importância das balizas legais para que, independentemente de quem está à frente da Administração, os fins constitucionais do bem comum sejam garantidos como o propósito a se buscar e proteger. Ademais, esse é outro ponto que acirra o debate sobre a necessidade de um orçamento impositivo e com caráter de subjetividade, isto é, que possibilite a exigência do cumprimento do que foi aprovado pelo Legislativo na forma da lei.

Nesse contexto, outro ponto investigado na pesquisa foi a eficácia da lei orçamentária frente aos dispositivos que veicula. Nessa discussão, viu-se que as despesas positivadas na lei têm como fundamento jurídico, de um lado, (i) normas pré-orçamentárias, quer dizer, diplomas



legais e dispositivos constitucionais que estipulam percentuais e tipos de despesas que devem constar (existir) e ser previstos, obrigatoriamente, no orçamento, como pagamento de servidores públicos, percentuais mínimos de arrecadação para educação e pagamento do serviço da dívida pública. E de outro, (ii) a própria lei orçamentária funcionando como fundamento de validade original, dado que, como lei aprovada pelo Legislativo que é, concede legitimidade aos dispositivos que transporta.

Todavia, um ponto assentou-se como prejudicial à força da lei. O fato de que aqueles que deveriam cuidar pela melhor execução do orçamento, às vezes, contribuem para sua desvirtuação e credibilidade frente à sociedade. O Legislativo não analisa o conteúdo e alcance do projeto de lei que recebe do Executivo, bem como não fiscaliza a execução. O Executivo planeja mal a programação e deixa de cumprir, muitas vezes, aquilo que estabeleceu, realizando diversas intervenções durante o exercício financeiro. E o Judiciário que se imiscui no orçamento, produzindo decisões individuais em casos concretos, mas que não atua de forma mais veemente no controle do orçamento como lei.

Nessa discussão, foi trazida à tona a Teoria do Custo dos Diretos. Usada como forma de demonstrar que, para fazer frente às exigências que recebe da sociedade, o Estado necessita de financiamento, o qual é provido, em regra, pelos tributos pagos pela mesma sociedade que o exige. Ficou claro que os diretos custam dinheiro. E, mais ainda, sejam eles positivos ou negativos, oneram de toda forma os cofres públicos, pois mesmos os direitos negativos, tidos como dispensados de gastos, exigem uma atuação estatal mínima, o que gera gastos, pelo menos, com um aparato estatal para protegê-los e monitorá-los.

O contexto expõe a questão da relação entre despesas crescentes e recursos limitados. Esse quadro leva o Poder Público, necessariamente, a ter que eleger quais políticas públicas implementar, produzindo o fenômeno das “escolhas trágicas”. Diante de tantas necessidades públicas, os recursos existentes são insuficientes, logo, tais escolhas devem ser realizadas. Esse cenário confirma a urgência de que o orçamento seja muito bem planejado, com base em estudos sérios e previsões realistas de receitas. Assim como as despesas devem atender às verdadeiras necessidades públicas, serviços públicos que socorram áreas prioritárias, integrantes do núcleo essencial de finalidades constitucionais que o orçamento deve garantir.

Todo esse panorama que envolve o orçamento público e os direitos fundamentais foi a trilha seguida nesta produção. Embasado nos conceitos e nos resultados a que se chegaram, mediante um corte metodológico, buscou-se alcançar o cerne do problema proposto: a relação entre contingenciamento orçamentário e educação.

Ao enfrentar essa questão, a pesquisa demonstrou que o contingenciamento é uma

ferramenta legal importante, colocada à disposição do gestor público como instrumento de controle e monitoramento do gasto. Funcionando como mecanismo de flexibilidade orçamentária frente a imprevisibilidades financeiras. Todavia, seu uso não é opcional, na realidade, é de uso obrigatório quando as receitas auferidas não forem suficientes para cumprir as metas fiscais previstas na LDO, conforme expressa determinação legal (art. 9º, *caput*, LRF). Ou seja, a Administração tem o dever de usá-lo. Da mesma forma, a LRF prescreve que despesas constitucionais e legais não podem ser contingenciadas (art. 9º, § 2º). Isso quer dizer que, mesmo que as metas estejam em risco, há gastos que não podem ser suspensos, o Estado deve realizá-los. Essas despesas possuem expressa “vinculação” por dispositivos constitucionais e por leis.

A educação é um desses casos, enquadra-se nesse tipo de despesa. A Constituição determina todo um arcabouço para manutenção, desenvolvimento, organização e estruturação desse direito social. Coloca-a como um encargo ao Estado, família e sociedade (art. 205), prescreve a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (art. 206, IX), indica o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo (art. 208, § 1º), além de impor responsabilização à autoridade que deixar de oferecê-lo (art. 208, § 2º). Ademais, a Carta Magna especifica onde e como cada ente federado deve atuar, quais níveis de ensino oferecer, e como arranjar seus sistemas educacionais. Além de, expressamente, determinar percentuais mínimos de produto de arrecadação de impostos que devem ser destinados, obrigatoriamente, à área educacional (art. 212, *caput*), bem como cria o Fundeb (art. 212-A, I) e o salário-educação (art. 212, § 5º) como fontes de financiamento complementares. Assim, por esse exaustivo arcabouço não resta dúvida do valor jurídico e social que a educação possui.

Com isso, nessa relação contingenciamento versus despesas educacionais, de início já se assenta que por expressa previsão da LRF (art. 9º, § 2º) as despesas obrigatórias de caráter constitucional e legal não podem ser contingenciadas, quanto a isso não há dúvida. E quanto as, em tese, despesas discricionárias? Sobre estas não há vedação expressa ao contingenciamento, porém este trabalho defende que não há despesa educacional discricionária. Na verdade, todas restariam obrigatórias, pois, aquelas que não estão no bojo das despesas mínimas constitucionais, Fundeb, salário-educação, LDO e PNE, revestem-se em obrigatórias pelo fato de a educação ser um direito fundamental de significativo valor constitucional, com alto prestígio social e jurídico, estruturado conforme um arcabouço de nível constitucional detalhado e dirigente. Que vai desde especificações de financiamento, perpassando por determinação para estruturar níveis e sistemas de ensino, até ordenanças de manutenção e desenvolvimento. Ou seja, a educação por si só é uma expressa determinação constitucional.

Logo, os gastos relacionados a ela para que se mantenha a estrutura, qualidade e continuidade do serviço, não podem ser suspensos ou minimizados, sob pena de inviabilização ou, no mínimo, precarização do serviço.

Desta feita, não seria lógico a Constituição mandar o Estado atuar para estruturar, manter e oferecer educação à sociedade, e ao mesmo tempo permitir sua relativização ou desprezo. Seria um verdadeiro contrassenso jurídico e social.

Assim, esse horizonte revela a obrigatoriedade de todas as despesas voltadas às políticas públicas educacionais, logo, abarcadas pela proteção da LRF. Até aquelas despesas que, em tese, seriam discricionárias – despesas correntes, mas que são essenciais para a otimização, manutenção e continuidade do serviço, como pagamento de serviços de energia, água, segurança, limpeza. Logo, não podem ser contingenciadas.

Outra constatação do trabalho é que há pouca doutrina e jurisprudência específica relacionada ao contingenciamento de despesas na área de educação. O número de autores que se debruçam especificamente sobre o assunto é pequeno, bem como as decisões judiciais são poucas. Entretanto, o assunto, nos últimos anos, tem obtido espaço na mídia, o que por sua vez tem movimentado a sociedade e os operadores do direito a se posicionar, no entanto, ainda, de forma reduzida. Essa situação de escassez contribui para que o tema não se desenvolva a contento nas esferas legislativa, jurídica e social.

Por fim, todo o contexto finaliza no entendimento da garantia constitucional e legal dos recursos necessários e suficientes para a melhor realização da educação, protegendo-a contra o contingenciamento. Porém, por outro lado, implica ao Estado maior responsabilidade e atenção com esse direito e suas respectivas despesas. Não apenas no controle e correta aplicação dos recursos, mas, mormente, num planejamento realista, elaboração de programações consistentes, políticas públicas sólidas e aplicação dos recursos em áreas prioritárias, as quais atendam as reais e mais importantes necessidades públicas.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- ABRAHAM, Marcus. Desmistificando a limitação de empenho: uma obrigação legal do gestor público, e não uma mera faculdade a partir do bom senso. **Jota**, 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/desmistificando-a-limitacao-de-empenho-04042019>. Acesso em: 01 mar. 2023.
- ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- ABRAHAM, Marcus. Sobre a Emenda Constitucional nº 100: a certeza da impositividade orçamentária. **Jota**, 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/sobre-a-emenda-constitucional-no-100-a-certeza-da-impositividade-orcamentaria-04072019>. Acesso em: 12 fev. 2023.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. Serviços públicos e direitos fundamentais. *In*: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (org.). **Direitos Fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 1-30.
- ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o controle judicial do orçamento público e a proteção dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v. 3, n. 1, p. 18-38, jan/jun. 2017.
- ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. Orçamento público e a efetivação dos direitos humanos. **Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ**, v. 1, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/24660/13672>. Acesso em: 09 fev. 2023.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**. n. 240, p. 83-103. abr./jun., 2003.
- BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista da EMERJ**. v. 6, n. 23, p. 25-65, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Carlos Nelson Coutinho (trad.). Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. Constituição (1924). **Constituição Política do Imperio do Brazil (De 25 de março**

de 1824). Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 01 fev. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 05 fev. 2023.

BRASIL. Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. **Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 01 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 05 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 05 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 724**, Rio Grande do Sul, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 07 mai. 1992. DJe, 27 abr. 2001. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346561>. Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.640**, União Federal, Tribunal Pleno, Relator Ministro Sydney Sanches. Julgado em 12 fev. 1998. DJe, 03 abr. 1998. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=968>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.238**, Distrito Federal, Tribunal Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 24 jun. 2020. DJe, 15 set. 2020. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753826907>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2925**, Distrito Federal, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Ellen Gracie. Julgado em 19 dez. 2004. DJe, 04 mar. 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.394**, Rio Amazonas, Tribunal Pleno, Relator Ministro Eros Grau. Julgado em 02 abr. 2007. DJe, 15 ago. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=541505>. Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.287**, Paraíba, Tribunal Plenário, Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 18 mai. 2016. DJe, 12 set. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11638659>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.468**, Distrito Federal, Plenário, Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 30 jun. 2016. DJe, 02 ago. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13269137>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 436.996**, São Paulo, 2ª Turma, Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 22 nov. 2005. DJe, 03 fev. 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=343060>. Acesso em: 03 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 594.018**, Rio de Janeiro, 2ª Turma, Relator Ministro Eros Grau. Julgado em 23 jun. 2009. DJe, 07 ago. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=599750>. Acesso em: 01 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 595**, Petição Inicial, Distrito Federal, Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 18 ago. 2020. DJe, 18 set. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750146852&prcID=5721530#>. Acesso em: 28 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.048**, Distrito Federal, Tribunal Pleno, Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 14 mai. 2008. DJe, 22 ago. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.049**, Distrito Federal, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos

Britto. Julgado em 05 nov. 2008. DJe, 08 mai. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=591261>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45**, Distrito Federal, Tribunal Plenário, Relator Ministro Celso de Mello. 2020. DJe, 04 mai. 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=ADPF&numero=45>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347**, Distrito Federal, Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio. Julgado em 09 set. 2015. DJe, 19 fev. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 6ª Vara Federal Cível da SJMG. **Ação Civil Pública Cível**. Financiamento Público da Educação e/ou Pesquisa. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp\\_ufrm\\_corte\\_verbas.pdf](https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp_ufrm_corte_verbas.pdf). Acesso em: 10 mar. 2023.

CAGGIANO, Monica Herman. Educação: um direito que ainda se mantém fundamental. **ComCiência**, Campinas, n. 111, 2009. Disponível em: <http://comciencia.scielo.br/pdf/cci/n111/n111a09.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2013.

CARVALHO, André de Castro; LOCHAGIN, Gabriel Loretto; SILVEIRA, Francisco Secaf A. Capítulo 3: orçamento público. *In*: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). OLIVEIRA, Regis Fernandes de (coord. geral). **Lições de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 67-94.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 31. ed. rev. atual. São Paulo: Noeses, 2021.

CHADID, Ronaldo. Direitos Fundamentais: origem, evolução, precursores doutrinários e seu perfil geral. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande. v. 1. n. 1. p. 87-111. jul./dez., 2015.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública**: estrutura, função e controle judicial. Maceió: EDUFAL, 2011.

CONTI, José Mauricio. **A autonomia financeira do poder judiciário**. [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

CONTI, José Mauricio. Hora é de “apertar o cinto” e contingenciar gastos. **Consultor Jurídico**, 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mar-11/contas-vista-hora-apertar-cinto-contingenciar-gastos>. Acesso em: 20 fev. 2023.

CONTI, José Mauricio. Orçamento não pode mais ser uma peça de ficção. **Consultor Jurídico**, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-02/contas-vista-orcamento-nao-peca-ficcao>. Acesso em: 20 fev. 2023.

CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. *In*: HOVART, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Direito financeiro, econômico e tributário**: estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 482-496.

CONTI, José Mauricio. Regime constitucional do orçamento público e os princípios orçamentários. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 21, n. 54, p. 65-78, abr./jun., 2020.

DANTAS, Miguel Calmon; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Os contingenciamentos e o ensino superior. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-18/opiniao-contingenciamentos-ensino-superior-qualidade>. Acesso em: 09 mar. 2023.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FERRAZ Jr, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 12. Barueri: Atlas, 2023.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 22. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FILHO, Sérgio Assoni. Capítulo III – Da Despesa (Arts. 58 a 70). *In*: CONTI, José Mauricio (coord.). **Orçamentos públicos**: a Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 179-204.

FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2021.

GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. *In*: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 139-222.

GALVÃO, Camila Sampaio. **O contingenciamento orçamentário sob a ótica do princípio da separação dos poderes**: o parágrafo 3º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2019. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 3, pp. 513-537, mai./jun., 2011.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Cadernos ASLEGIS/Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**, Brasília, n. 42, p. 61-72, jan./abr., 2010.



HARADA, Kyioshi. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Marcelo Brandão Cipolla (trad.). [livro eletrônico]. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

HORVAT, Estevão. **O orçamento no século XXI**: tendências e expectativas. capítulo 4 – princípios orçamentários. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5594836/mod\\_resource/content/1/HORVATH%20%20O%20or%20C%20A7amento%20no%20s%20C%20A9culo%20XXI%20-%20125-158.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5594836/mod_resource/content/1/HORVATH%20%20O%20or%20C%20A7amento%20no%20s%20C%20A9culo%20XXI%20-%20125-158.pdf). Acesso em: 09 fev. 2023.

IVO, Gabriel. O processo de formação da lei orçamentária anual: A rejeição do projeto de lei e o princípio da inexauribilidade da lei orçamentária. **Procuradoria do Estado de Alagoas**. Disponível em: <file:///C:/Users/alver/Downloads/RPGE%20N%2001%20-%20PROCESSO%20DE%20FORMAO%20DA%20LEI%20ORAMENTRIA%20ANUAL-1.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2023.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de direito financeiro e tributário**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 144. p. 239-260, out./dez. 1999.

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A flexibilidade da execução orçamentária**. 212. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico-Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MACHADO Jr, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 31. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Ibam, 2002/2003.

MALISKA, Marcos Augusto. Capítulo III - Da educação, da cultura e do desporto, Art. 205. *In*: J.J. Gomes Canotilho [et al] (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MALISKA, Marcos Augusto. Educação, constituição e democracia. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos Sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 789-800.

MALLMANN, Liana Zerbielli Trentin; ZAMBAM, Neuro José. O direito humano a educação na CF/88 e o desenvolvimento: abordagem jurídico reflexiva a partir de desenvolvimento em Amartya Sen. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 7, n. 1, p. 313-335, jan./abr., 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MENEZES, Janaina S. S. Vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 30, p. 149-63, jun., 2008. Disponível em: [https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5148/art10\\_30.pdf](https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5148/art10_30.pdf). Acesso em 27 fev. 2023.

NETO, Celso de Barros Correia. **Orçamento público**: uma visão analítica. II Prêmio SOF de Monografias. Brasília: ESAF, 2008. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4675/1/tema-2-3o-lugar.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2023.

NETO, Celso de Barros Correia. Os tributos e os direitos fundamentais. Os tributos e os direitos fundamentais. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, v. 3, n. 2, p. 276-307, jul./dez., 2016.

NETO, Manoel Cavalcante de Lima. **Direitos fundamentais dos contribuintes como limitação ao poder de tributa**. 2004. Tese (Doutorado em Direito Público) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Seqüência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago., 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 01 mar. 2023.

PINTO, Élide Graziane. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 6, n. 2, set. 2006. Disponível em: <http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/183/178>. Acesso em: 14 mar. 2023.

PINTO, Élide Graziene. Emenda 119/2022 escancara falta de prioridade da educação. **Consultor Jurídico**, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-03/contas-vistaemenda-1192022-escancara-falta-prioridade-educacao>. Acesso em: 01 mar. 2023.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez., 2018.

PIRES, José Santo Dal Bem; Motta, WALMIR Francelino. A evolução histórica do Orçamento Público e sua Importância para a sociedade. **Revista Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, mai./ago., 2006.

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

SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma breve reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 54-76, out./dez., 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. [livro eletrônico]. 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCAFF, Fernando Facury. É proibido proibir: notas sobre o bloqueio de verbas para a educação. **Consultor Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-e-proibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao>. Acesso em: 28 fev. 2023.

SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura *versus* garantia dos direitos sociais. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, n. 8, ano 5, p. 165-181, set./fev., 2016.

SCAFF, Fernando Facury. Orçamento público, direitos sociais e escolhas políticas, ou reserva do possível e escolhas trágicas a implementação dos direitos sociais. *In*: LUCCA, Newton De; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; NEVES, Mariana Barboza Baeta (coord.). **Direito constitucional contemporâneo. Homenagem ao professor Michel Temer**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 569-580.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. **A concretização do direito financeiro**: os efeitos do contingenciamento na execução orçamentária. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Financeiro) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. rev. aument. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à Educação. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 771-788.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.