



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Procuradoria de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos

Belo Horizonte, 30 de agosto de 2013.

A fim de atender ao disposto no artigo 41, I e II e artigo 42 *caput*, ambos do Regulamento do LIII Concurso de Ingresso, foi elaborada grade de avaliação objetiva seguindo a forma de questionamento, a qual serviu de parâmetro isonômico para a correção.

A Questão nº 1 do Grupo I teve por enunciado:

Disserte dando enfoque aos seguintes tópicos abaixo relacionados, os quais nortearão a correção.

LEI ORÇAMENTÁRIA

- Qual o modelo orçamentário adotado por nossa Constituição da República de 1988?
- Discorra sobre as controvérsias doutrinárias quanto à natureza orçamentária.
- Considere o tema “Lei Orçamentária” inserida no Estado Democrático participativo brasileiro.
- É possível questionar judicialmente a não aplicação de determinada verba inserta em Lei Orçamentária?

Considerou-se como espelho de avaliação a seguinte fundamentação:

Primeiramente urge pôr sob enfoque que o *caput* do **artigo 37** da Constituição Federal de 1988 estabelece, dentre os princípios da administração pública, o da legalidade, publicidade, moralidade e eficiência, não obstante também aplicável *in casu* o princípio da motivação dos atos administrativos.

Tratando-se de lei orçamentária, constata-se que foi adotado pela Carta da República o modelo de tripartição do planejamento orçamentário ao dispor o **art. 165** que o orçamento público é composto pelo *planejamento plurianual*, a *lei de diretrizes orçamentárias* e a *lei de orçamento anual*.

Diante de tais considerações, tem-se que o *planejamento* como exigência do moderno *conceito de orçamento* decorre do *princípio da programação*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Procuradoria de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos

Outrora, quanto à **natureza** jurídica, a doutrina europeia formou-se no sentido de que o orçamento não é **lei em sentido material**, tanto em relação às *despesas* quanto no que cinge às *receitas originária e tributária*, embora tenha **o aspecto formal e a aparência de lei**. Tal conclusão foi obtida após a distinção da existência de duas categorias de leis orçamentárias. Os orçamentos de natureza **impositiva** e de natureza **autorizativa**. Nos orçamentos chamados **impositivos**, as despesas consignadas no orçamento devem necessariamente ser executadas, pois a lei não apenas autoriza as despesas como impõe sua realização por criar obrigação: são as denominadas ato-regras. Já nos orçamentos **autorizativos**, as despesas ali consignadas podem ou não ser executadas, permitindo-se que o ordenador da despesa possa verificar a conveniência ou não de sua execução. Tal norma é revestida de formalidade, porém não é regra impositiva; trata-se de ato-condição em razão da **discricionariedade do gestor**. Assim, a natureza jurídica do orçamento público foi concebida como meramente **autorizativa**, com o conteúdo de *ato-condição*.<sup>1</sup> Urge aclarar que, em termos de orçamentos públicos, isso significa dizer que o Poder Legislativo apenas **autoriza** o Poder Executivo a executar a lei orçamentária, porém não pode exigir.

Considerando-se o tema como inserido no Estado Democrático Participativo brasileiro, pode-se afirmar que a participação popular há de ser estimulada por audiências públicas, além de ser capaz de produzir reflexo no processo de

---

<sup>1</sup> Resumidamente tem-se no texto de autoria de **Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira**, sob o título ***Das controvérsias doutrinárias quanto à natureza das leis orçamentárias e suas implicações jurídicas na discussão acerca do modelo impositivo de orçamento***, que: “Em suma, portanto, teríamos a seguinte construção lógica das teses doutrinárias acerca da natureza jurídica do orçamento: (i) o orçamento seria lei, tanto em sentido formal, quanto em sentido material, porque originário de órgão legiferante (Hoennel); (ii) a lei não se classifica pela origem, mas pelo conteúdo, logo, por não conter nenhuma regra de direito do ponto de vista material, o orçamento seria apenas lei formal (Laband); (iii) o orçamento não é lei formal na sua totalidade, pois em relação às despesas e às receitas originárias, vem a ser mero ato administrativo, mas em relação às receitas tributárias, torna-se lei em sentido material (Duguit); (iv) tanto em relação às despesas, como também no que concerne às receitas, o orçamento não é lei material, mas em qualquer caso trata-se, substancialmente, de ato-condição (Jèze).” **Jus Navigandi**, Teresina, [ano 17, n. 3183, 19 mar. 2012](#). Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/21318>>. Acesso em: 28 jan. 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Procuradoria de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos

criação das leis orçamentárias, desde sua elaboração, passando pelas discussões de emendas no Legislativo, até a fiscalização popular da correta destinação da verba. Tal fiscalização deve controlar, inclusive, a não utilização de determinada verba conforme disposto na Lei Orçamentária em caso de emergência, exigindo do Chefe do Poder Executivo que motive justificadamente o relevante interesse público a autorizar a alteração.

Por derradeiro, inquestionável que os Poderes Executivo e Legislativo devem respeito aos cânones principiológicos inscritos na Constituição Federal. Conseqüentemente, qualquer violação torna-se passível de apreciação por parte do Poder Judiciário, sob pena de ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, contido no art 5º, inciso XXXV, da Carta Magna brasileira. Dessa forma, pode-se dizer que, na sistemática constitucional atual, por qualquer ângulo que se considere a natureza jurídica da Lei Orçamentária (como ato administrativo, sob todos os aspectos, incluindo a discricionariedade, ou como ato normativo), ela é perfeitamente passível de aferição sob o aspecto não apenas da legalidade, mas também da razoabilidade e moralidade.

O STF, em revisão de jurisprudência, admitiu a possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade<sup>2</sup>.

A obrigação imposta pela Carta da República de aplicar percentuais mínimos de recursos orçamentários em áreas de relevante interesse social, tais como saúde e educação, é de natureza impositiva indiscutível. Sua inobservância pode levar a possível intervenção, sendo perfeitamente cabível a imposição por determinação judicial.

---

<sup>2</sup> ADI 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes e ADI 4.049-MC, Rel. Min. Ayres Britto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Procuradoria de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos

<b>Modelo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Norma</li> <li>- Dissertação contendo referência a PPA, LDO e LOA</li></ul>	0,25  0,75	1,00
<b>Natureza</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ato de administrativo</li><li>- Lei formal</li><li>- Autorizativa - Poder Legislativo</li><li>- Impositiva ou dispositiva</li></ul>	0,25 cada	1,00
<b>Contextualização do tema - Estado Democrático Participativo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Participação popular na elaboração.</li><li>- Audiências Públicas</li><li>- debates no processo de criação</li><li>- Justificativa pública da inexecução por necessidade de despesa emergencial de relevante interesse público.</li></ul>	0,25 cada	1,00
<b>Controle Poder Judiciário</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Ausência de ofensa à separação de poderes.</li><li>-inafastabilidade da jurisdição</li><li>-Controle de constitucionalidade</li><li>-Mínimo existencial</li></ul>	0,25 cada	1,00



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Procuradoria de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos

<b>Total</b>			4,00
--------------	--	--	------

GISELA POTÉRIO SANTOS SALDANHA  
EXAMINADORA – GRUPO I – LIII Concurso.