

# A consolidação do cabimento do controle concentrado de constitucionalidade das leis orçamentárias

The prevailing legitimacy of the concentrated constitutional judicial review of budgetary laws

<https://doi.org/10.32586/rcta.v22i2.943>

**Marcus Abraham<sup>1</sup>**

## RESUMO

O presente artigo traça um panorama sobre a evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito do controle de constitucionalidade concentrado das leis orçamentárias, sobretudo por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), apresentando os precedentes que até então rejeitavam tal controle de constitucionalidade, até chegar aos dias de hoje, com a superação daquela limitação, demonstrada em diversos julgados recentes sobre a matéria.

**Palavras-chave:** orçamento público; controle de constitucionalidade; leis orçamentárias; Ação Direta de Inconstitucionalidade; direito financeiro.

## ABSTRACT

This paper provides an overview of the evolution of the Federal Supreme Court's understanding of concentrated constitutional judicial review of budgetary laws, especially by means of a Direct Action of Unconstitutionality (ADI), presenting former precedents that rejected such constitutionality control, up to the present day, with the overcoming of that rejection, demonstrated in several recent Supreme Court's decisions on the matter.

---

<sup>1</sup> Pós-doutor em Direito pela Faculdade Nacional de Direito/Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ) e Universidade de Lisboa, doutor em Direito Público pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e mestre em Direito Tributário pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Atualmente, é professor titular de Direito Financeiro e Tributário (UERJ) e Desembargador Federal (TRF-2ª Região). E-mail: [mabraham@uol.com.br](mailto:mabraham@uol.com.br)

**Keywords:** public budget; constitutional judicial review; budgetary laws; Direct Action of Unconstitutionality; public finance law.

Avaliado pelo sistema  
double blind review  
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 28/02/2024  
Data de aprovação: 11/03/2024  
Data de versão final: 06/05/2024  
Data de publicação online: 24/06/2024

## 1 INTRODUÇÃO

O tema do controle de constitucionalidade concentrado das leis orçamentárias, sobretudo por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) não é algo novo, porém se mostra relevante na medida em que hoje pode-se afirmar categoricamente ser pacífica e inquestionável a possibilidade de tal crivo por parte do Supremo Tribunal Federal.

Mais do que uma questão meramente processual, temos a estabilização de um entendimento jurisprudencial que passou por um complexo e importante processo evolutivo nas últimas duas décadas e meia, e do qual deriva uma extraordinária sinalização: a de que as leis orçamentárias definitivamente ganharam *status* de normas jurídicas com forma e conteúdo de leis em sentido pleno (tanto formal como material).

O presente texto busca analisar o referido processo evolutivo do entendimento do Supremo Tribunal Federal, apresentando os precedentes que até então rejeitavam tal controle de constitucionalidade, até chegar aos dias de hoje, com a superação daquela limitação, demonstrada em diversos julgados recentes sobre a matéria.

## 2 HIERARQUIA ENTRE NORMAS DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Como sabemos, em nosso ordenamento jurídico, há um escalonamento de normas, em que a Constituição encontra-se no ápice e todas as

demais normas devem a ela se submeter. Dessa forma, a lei se submete à Constituição, o regulamento se submete à lei, a instrução normativa do Ministro se submete aos decretos, e assim sucessivamente.<sup>2</sup>

Já no campo do Direito Financeiro, temos as normas constitucionais que atribuem a competência normativa aos entes federativos, estabelecem as reservas de matéria, instituem o sistema financeiro e criam seus principais institutos.

A partir dessa estrutura normativa constitucional, é função das leis complementares fixarem as normas gerais sobre o Direito Financeiro, e caberá às leis ordinárias e seus decretos darem a devida concretude e execução ao sistema.

Vemos, portanto, a configuração de uma pirâmide normativa que deve ser respeitada, sob pena de se incorrer em vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade.

Não há dúvidas de que as normas infraconstitucionais são hierarquicamente inferiores às normas constitucionais e, da mesma maneira, os decretos em relação às leis, buscando cada qual seu suporte de validade e limites materiais de disposição na norma que lhes é imediatamente superior.

Entretanto, uma questão é relevante no Direito Financeiro: compreender se há hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária, na medida em que ambas possuem papel de destaque no ordenamento jurídico financeiro.

### **3 FONTES E HIERARQUIA ENTRE NORMAS NO DIREITO FINANCEIRO BRASILEIRO**

Numa federação como o Brasil, temos a necessidade de atender, simultaneamente, a interesses nacionais e regionais específicos. Assim, surge o imperativo de se buscar um processo legislativo que acolha as diversas demandas de maneira harmônica e equilibrada.

---

2

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 144.

Por essa razão, a Constituição passa a definir expressamente a estrutura normativa do Direito Financeiro e como esta se realizará em face da necessidade de distribuição de competências entre o Governo Central (União) e os demais entes federativos (estados, Distrito Federal e municípios).

Assim, temos as normas gerais de Direito Financeiro, que criam os institutos e disciplinam os princípios e conceitos básicos e gerais sobre a matéria, conduzindo a elaboração das leis específicas financeiras.

E temos as leis federais, estaduais e municipais, que tratam da execução financeira e orçamentária, de forma específica e individualizada, de cada um dos respectivos entes, são elas: as Leis do Plano Plurianual (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

Assim, para serem criados os institutos jurídicos do Direito Financeiro, fixados os seus princípios gerais e definidos os conceitos sobre a matéria, função das normas gerais, a Constituição atribui competência normativa à União, conferindo aos estados a respectiva competência suplementar. E, ainda, determina que o instrumento normativo para dispor sobre essas normas gerais será a Lei Complementar.<sup>3</sup>

Temos no art. 24 da Constituição Federal de 1998 a definição de que compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o Direito Tributário, o Direito Financeiro e o Direito Orçamentário, com a fixação de que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União será limitada a estabelecer normas gerais, não se excluindo a competência suplementar dos estados, que a exercerão de forma plena, para atender a suas peculiaridades, se inexistir lei federal, até que a superveniência desta suspenda a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária.

E, no art. 163, estabelece-se que a lei complementar irá dispor sobre as finanças públicas, a dívida pública externa e a interna, incluída a das

<sup>3</sup> “A Constituição da República, nos casos de competência concorrente [...], estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (Raul Machado Horta, ‘Estudos de Direito Constitucional’. p. 366, item nº 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais [...], e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar [...].” (STF. RE 775.353 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, 2ª Turma, julg. 04/02/2014, DJe 14/02/2014).

autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público, a concessão de garantias pelas entidades públicas, a emissão e o resgate de títulos da dívida pública, a fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, as operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e as condições operacionais plenas voltadas ao desenvolvimento regional e à sustentabilidade da dívida, especificando: a) indicadores de sua apuração; b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

No dispositivo constitucional sobre os orçamentos, encontramos o § 9º do art. 165, que prevê caber à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (inciso I), e estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos (inciso II). Cabe, ainda, nos termos do inciso III do § 9º, dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização da execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais parlamentares em montante correspondente a 2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, e as programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Como sabemos, para atender às determinações constitucionais, temos atualmente em nosso ordenamento jurídico duas normas gerais finan-

ceiras em vigor: a Lei nº 4.320/1964 (Lei Geral dos Orçamentos – recebida no atual ordenamento constitucional com *status* de lei complementar) e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Uma vez definidos pelas normas gerais os conceitos e institutos básicos do Direito Financeiro – tais como, leis orçamentárias, responsabilidade fiscal, exercício financeiro, receitas e despesas públicas, créditos adicionais e fundos especiais – inicia-se o processo legislativo financeiro por cada unidade da federação. Tanto a União como os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão propor as suas casas legislativas as leis específicas sobre as formas de arrecadação, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e a criação de fundos especiais, pois é a partir dessas normas que se realizam as receitas e despesas públicas e a gestão financeira do erário.

Essas leis, de iniciativa do Poder Executivo local, terão a forma de Lei Ordinária, instrumento competente para a concretização das normas financeiras, atendendo ao Princípio da Legalidade. A utilização de leis ordinárias é uma condição decorrente do Estado de Direito, em que se exige a prévia aprovação pelo Poder Legislativo, quando da instituição ou modificação das normas de Direito Financeiro.

Assim, cada ente da federação irá aprovar, através do seu respectivo Poder Legislativo, as leis ordinárias para a instituição e arrecadação dos tributos e demais espécies de receitas financeiras, as leis orçamentárias para execução financeira dos seus investimentos, gastos públicos, subsídios, isenções, créditos, criação de fundos e transferências financeiras.

Tais leis ordinárias em matéria financeira são as leis orçamentárias anuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis dos planos plurianuais. Essas leis ordinárias são de iniciativa dos chefes do Poder Executivo de cada ente federativo e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> “Competência exclusiva do Poder Executivo iniciar o processo legislativo das matérias pertinentes ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e aos Orçamentos Anuais. Precedentes: ADI 103 e ADI 550” (STF. ADI 1.759-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, Pleno, julg. 12/03/1998, DJ 06/04/2001).

Entretanto, apesar de, como visto anteriormente, constituírem leis aprovadas pelos parlamentos e sancionadas pelos chefes do Executivo, por muitos anos discutiu-se sobre a possibilidade de haver questionamento, na via do controle concentrado de constitucionalidade (sobretudo por Ação Direta de Inconstitucionalidade), de tais leis orçamentárias, ingressando-se, a partir de então, no seu aspecto material, deslocando o debate da forma para o controle de seu conteúdo.

#### **4 ANTIGO ENTENDIMENTO SOBRE O CONTROLE CONCENTRADO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS**

Por muitos anos, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade de leis e atos normativos realizado sobretudo por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade – prevista no artigo 102, I, “a” da Constituição Federal de 1988 – dependeria das características de abstração e generalidade da norma questionada. Assim, a Corte Suprema somente conhecia da ADI proposta em relação à lei, ainda que pleno o seu caráter formal, se esta também detivesse um caráter material de ato normativo genérico e abstrato.<sup>5</sup>

A gênese de tal visão tradicional do Supremo Tribunal Federal deita raízes no direito público alemão do século XIX. De acordo com Eusébio González García (1973, p. 124), já em 1835, Rotteck argumentava que o orçamento era meramente um ato administrativo no qual determinados recursos eram alocados para atender a certas necessidades, estabelecendo também suas fontes. Isso sugeria que o orçamento, embora formulado por

<sup>5</sup> STF. ADI 2.057-MC, Rel. Min. Mauricio Corrêa, Pleno, julg. 09/12/1999: “Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 0456, de 23/07/1999, do estado do Amapá (diretrizes orçamentárias). Emenda parlamentar a Projeto de Lei, modificativa dos percentuais propostos pelo Governador, sem alterar os valores globais da proposta. Ato de efeito concreto. Inviabilidade do controle abstrato de constitucionalidade. 1. Constitui ato de natureza concreta a emenda parlamentar que encerra tão somente destinação de percentuais orçamentários, visto que destituída de qualquer carga de abstração e de enunciado normativo. 2. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento de que só é admissível ação direta de inconstitucionalidade contra ato dotado de abstração, generalidade e impessoalidade. 3. A emenda parlamentar de reajuste de percentuais em projeto de lei de diretrizes orçamentárias, que implique transferência de recursos entre os Poderes do Estado, tipifica ato de efeito concreto a inviabilizar o controle abstrato. 4. Ação direta não conhecida.”

meio de uma lei, carecia verdadeiramente de *status legal*, sendo considerado apenas uma “conta”. Em 1836, Pfizer foi ainda mais claro ao afirmar que o termo “lei” poderia ser entendido de duas maneiras: primeiro, como uma declaração estatal de uma norma jurídica (conhecida como “lei em sentido material”, embora Pfizer não tenha usado essa terminologia); e segundo, como uma expressão formal da vontade do Estado por meio da representação estamental (lei em sentido formal).

No entanto, foi o jurista germânico Paul Laband (1838-1918) quem levou essa distinção às últimas consequências e a aplicou de maneira mais detalhada ao contexto orçamentário. Para ele, a mera observância dos requisitos formais para a produção de uma lei formal não era suficiente para conferir o caráter genuíno de lei à expressão da vontade estatal (Laband, 1901, p. 344).

Para exemplificar sua posição, Laband (2012, p. 13-16) apresentava alguns casos, relacionados a dotações orçamentárias, tais como a concessão de prêmios em dinheiro ao Chanceler Otto von Bismarck e a cinco gerais por seu papel na guerra austro-prussiana de 1866, e a construção da estrada de ferro de São Gotardo. Embora ambas as ações fossem previstas em leis específicas, Laband as via como atos administrativos, carentes de conteúdo jurídico substancial (sendo, portanto, leis apenas formalmente, mas não materialmente). Ele enfatizava que seguir as formalidades do processo legislativo não era suficiente para criar uma lei completa.

Por outro lado, Laband também recorre a exemplos para ilustrar situações que requeriam leis autênticas no sentido próprio da palavra. Ele menciona a importância de uma lei para restringir a liberdade de imprensa, para controlar as associações políticas e para estabelecer tribunais especializados em áreas específicas. Todos esses casos compartilham a característica de não apenas exigirem um processo legislativo adequado, mas também de conterem disposições legais que regulam relações jurídicas (Laband, 2012, p. 20-21). Laband define o efeito material das leis como aquele que define os limites e fronteiras que a vida em sociedade impõe à liberdade natural de ação do indivíduo (Laband, 1901, p. 361).

A mesma linha de raciocínio se aplica ao conceito de lei formal e material para aqueles que o defendem. A forma da lei descreveria simplesmente um tipo específico de norma, resultado de um processo particular de elaboração perante o Legislativo (distinto de outros atos jurídicos que também estabelecem normas, embora não pela forma exterior de uma lei, como um Decreto, uma Portaria ou uma Resolução). No entanto, essa forma não indica nada sobre o conteúdo ou a matéria que essa forma legal aborda.

É precisamente partindo desse raciocínio, anteriormente resumido, que, em relação às leis orçamentárias, o STF não admitia seu controle concentrado e abstrato de constitucionalidade por meio de ADI, por entender que constituíam meras peças administrativas de caráter concreto, desprovidas de normatividade, abstração, generalidade e impensoalidade.

Afirmava o STF, por exemplo, que a lei de diretrizes orçamentárias, com objeto determinado e destinatários certos e, assim, sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado (ADI 2.484-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento 19/12/2001, DJ de 14/11/2003); e que os atos de legislação orçamentária – sejam os de conformação original de orçamento anual, sejam os de alteração dela, no curso do exercício – são exemplos paradigmáticos de leis formais, isto é, de atos administrativos de autorização, por definição, de efeitos concretos e limitados, o que os subtrairia da esfera objetiva de controle abstrato de constitucionalidade pelo STF (ADI 1.716, DJ de 27/03/1998).

Esta forma de pensar do STF, no sentido de que, devido a seu conteúdo político e não normativo (como a destinação de recursos ou a vinculação de verbas a programas de governo), não seria cabível o questionamento das leis orçamentárias por meio de ADI, tinha como um de seus fundamentos a velha premissa – a nosso ver equivocada – de que as leis orçamentárias teriam natureza de lei formal e não de lei material, razão pela qual não se poderia adentrar na análise de seu conteúdo.

## 5 VIRAGEM JURISPRUDENCIAL SOBRE O CONTROLE CONCENTRADO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

A partir do julgamento da ADI 2.925-DF (em 19/12/2003), iniciou-se um processo de revisão jurisprudencial, momento em que o STF passou a admitir ADI em face de leis orçamentárias, superando o seu posicionamento tradicional – que ainda ecoava neste julgado através do voto da relatora originária Ministra Ellen Gracie – que entendia “estar-se diante de ato formalmente legal, de efeito concreto, portador de normas individuais de autorização”. Não obstante, o Ministro Marco Aurélio (em seu voto vencedor), colocando a semente da mudança de entendimento na Corte sobre o tema, afirmou que se mostrava adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, abandonando o campo da eficácia concreta.

Neste importante julgado, além do Ministro Gilmar Mendes, que reconhecia a substancialidade do dispositivo da lei orçamentária impugnada, o Ministro Cezar Peluso asseverou que, como se tratava de norma típica de competência, guardava todas as características de norma geral e abstrata, razão por que conheceu do mérito da ação. Por sua vez, o Ministro Carlos Ayres Britto, depois de afirmar que a lei orçamentária seria para a administração pública, logo abaixo da Constituição, a lei mais importante de nosso ordenamento jurídico, pugnou que:

[...] acho que têm esses caracteres, sim, da lei em sentido material, ou seja, lei genérica, impessoal e abstrata. [...] A abstratividade, diz a teoria toda do Direito, implica uma renovação, não digo perene, porque, aqui, está limitada por um ano, mas a renovação duradoura entre a hipótese de incidência da norma e a sua consequência.

Finalmente, o Ministro Mauricio Corrêa considerou presente a abstração da norma que afastaria a jurisprudência então vigente da Corte de ausência de controle abstrato de constitucionalidade de leis orçamentárias.

A partir deste momento, o debate desloca-se da forma para o conteúdo e o Supremo Tribunal Federal passa a analisar com outros olhos o conteúdo das leis orçamentárias postas em questionamento pela via da ADI. Se até então a regra da unanimidade da Corte era sempre pela impossibilidade de se admitir o controle concentrado e abstrato de leis orçamentárias, após o julgamento desta ADI, ainda que por maioria de votos, se afasta o STF de sua posição anterior, não apenas sob o argumento da importância da lei orçamentária dentro do ordenamento jurídico brasileiro, mas também passando a identificar o seu conteúdo material, ainda que de maneira restrita.

A tese do acolhimento da ADI em face de lei orçamentária é também abrigada no julgamento da ADI 4.048-MC (em 14/05/2008), que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes. Neste julgamento, o Ministro Carlos Ayres Britto acompanhou o voto vencedor fazendo interessante menção à distinção que o art. 102, I, “a” da Constituição realiza entre lei e ato normativo, e afirmou que a lei seria o ato primário de aplicação da Constituição, que inova a ordem jurídica por justamente estar logo abaixo da Constituição, e que esse seria o caso da lei orçamentária. Nas palavras do mesmo Ministro, ao resgatar o valor da lei orçamentária, “no fundo, abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade”.

Teria havido, assim, um processo de revisão de jurisprudência, em que se tem afirmado que:

O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto (ADI 4.048-MC, Min. Gilmar Mendes).

Na mesma toada, para o Ministro Carlos Ayres Britto:

A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal (ADI 4.049-MC, Min. Carlos Ayres Britto).

Por sua vez, no julgamento da ADI 3.949-MC (14/08/2008), o Ministro Gilmar Mendes reconheceu que “a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não andou bem ao considerar as leis de efeito concreto como inidôneas para o controle abstrato de normas” e, com base em precedentes como aquele firmado na ADI 2.925, em que se acolheu a preliminar de cabimento de ação direta de inconstitucionalidade contra lei orçamentária, manifesta o seu entendimento no sentido de que “essa nova orientação é mais adequada porque, ao permitir o controle de legitimidade no âmbito da legislação ordinária, garante a efetiva concretização da ordem constitucional”.

## **6 A POSIÇÃO SOLIDIFICADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O CONTROLE CONCENTRADO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS**

Na decisão monocrática proferida em 20 de dezembro de 2011, que suspendeu a eficácia do inc. XVII do art. 3º e do parágrafo único do art. 22 da Lei nº 2.507/2011 do estado de Rondônia em caráter liminar nos autos da ADI 4.663, o Relator Ministro Luiz Fux reconheceu expressamente a possibilidade de haver questionamento de lei orçamentária por uma ADI, entendendo ser admissível a impugnação de lei de diretrizes orçamentárias em sede de controle abstrato de constitucionalidade, por força da mudança de orientação jurisprudencial. Nas palavras do relator:

Conheço da presente ação direta, já que ajuizada por agente dotado de legitimidade ativa *ad causam* nos termos do art. 103, V, da Constituição Federal. Além disso, destaco que a admissibilidade de impugnação, em sede de controle abstrato, de leis orçamentárias foi reconhecida por este Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIn nº 4.048-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes. Muito embora naquela hipótese estivesse em pauta lei de abertura de crédito extraordinário, de conteúdo diverso, portanto, da Lei de Diretrizes Orçamentárias ora examinada, não parece haver qualquer consequência digna de relevo, para esse fim, fundada na distinção entre os dois diplomas, já que no citado precedente operou-se a virada na tradicional jurisprudência desta Corte para assentar a plena “possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade”. Concretizando essa nova orientação, a admissibilidade de ADIn especificamente contra Lei de Diretrizes Orçamentárias foi assentada pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar na ADIn nº 3.949/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, superando-se os precedentes até então proferidos na ADIn nº 2.484-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 19/12/2001, e na ADIn nº 2.535-MC, Rel. Min. Sepulveda Pertence, j. em 19/12/2001.

Já no julgamento da ADI 5.449-MC (10/03/2016), o Plenário do STF afirmou ser possível a impugnação, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, de leis orçamentárias. Consignou o relator do acórdão, o saudoso Ministro Teori Zavascki, que “leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos”.

Por sua vez, do resultado da ADI 5.468, julgada pelo Tribunal Pleno do STF em 30/06/2016 (publicada em 02/08/2017), de relatoria do Ministro Luiz Fux, destacamos o seguinte trecho inicial da ementa:

Direito constitucional financeiro. Fiscalização abstrata de normas orçamentárias. Anexo de Lei Orçamentária Anual (LOA – LEI 13.255/2016). Controle formal e material. Possibilidade. Jurisprudência Fixada a partir do julgamento da ADI 4.048/DF [...].

Em seu voto, o relator Ministro Luiz Fux afirmou:

Preliminarmente, destaco que a possibilidade do “controle material” de espécies legislativas orçamentárias corresponde a uma tendência recentemente intensificada na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF). [...]

Não se desconhece, portanto, que, a partir do marco constitucional vigente e dos padrões doutrinários que a literatura especializada tem apontado como “Paradigma da Responsabilidade Fiscal”, este Tribunal Constitucional não tem se furtado ao dever institucional de promover o controle judicial de atos normativos de natureza orçamentária que atentem contra os dispositivos constitucionais de regência.

Tal postura interpretativa tem sido acionada em especial para situações em que o Direito Financeiro possa se afigurar, a um só tempo, como “estatuto protetivo do cidadão-contribuinte” e como “ferramenta do administrador público e de instrumento indispensável ao Estado Democrático de Direito para fazer frente a suas necessidades financeiras” (ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro, 2015).

Na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.058-DF julgada em 22/03/2022 (Relator Ministro Nunes Marques), o Ministro André Mendonça em seu voto consignou:

[...] Enfim, a posição doutrinária externada pelo atual Ministro decano GILMAR MENDES, ainda no âmbito de sua tese doutrinal, terminou por prevalecer na supracitada ADI-MC n. 4.048. Em sua visão, não haveria razão lógico-jurídica para impedir a aferição da legitimidade das leis formais no controle abstrato de normas. Ademais, o STF estaria diante de controvérsia constitucional suscitada em abstrato. Então pouco importaria o caráter geral ou específico, concreto ou abstrato, do objeto do processo objetivo de constitucionalidade. Dito de forma direta, sob a perspectiva da hodierna jurisprudência desta Corte, os atributos da generalidade e da abstração somente se fazem necessários no caso de ato normativo, que, de alguma maneira, equiparasse com uma lei em sentido formal, pelo menos para fins de abertura da via do controle abstrato de constitucionalidade.

[...] Por essas razões, considero improcedentes as preliminares

processuais levantadas pelo não conhecimento da presente ação direta, haja vista a superabilidade daquelas em prol da efetividade do exercício da jurisdição constitucional em questão de especial gravidade republicana. [...]

Cimentando de vez este entendimento, no julgamento da ADI nº 6.594 (23/05/2022), o Ministro Relator Edson Fachin destacou em seu voto que “a linha jurisprudencial inaugurada na ADI nº 4.048, que tornou possível a submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade, aplica-se ao caso”.

Pouco tempo depois deste julgado, reiterando seu entendimento, o Ministro André Mendonça, relator da ADI nº 7.073-CE (julgada em 26/09/2022), assim registrou:

[...] este Pretório Excelso reconhece o pleno cabimento de ação direta de inconstitucionalidade em face de lei orçamentária. Nessa linha, assim me manifestei na ADI nº 7.058-MC/DF, de minha relatoria, Red. do Acórdão Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 03/03/2022, p. 26/05/2022: “5. Sob as luzes da atual jurisprudência do STF, registro, ainda, a plena cognoscibilidade desta ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face de lei orçamentária de efeitos concretos, com amparo no art. 102, I, ‘a’, do texto constitucional. A esse respeito, é consabido que ‘o Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade’ (excerto da ementa da ADI-MC n. 4.048, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe 22.08.2008).

## 6 CONCLUSÃO

Como foi visto, por muito tempo a nossa Corte Suprema manteve a firme posição de que o controle concentrado e abstrato de constitucionali-

dade de leis e atos normativos somente poderia ocorrer em face de normas que revelassem as características de abstração e generalidade.

Mas ao superar aquela sua defasada concepção de que haveria uma suposta ausência de normatividade, abstração e generalidade nas leis orçamentárias – ainda que estas sejam casuísticas e dotadas de temporariedade – o STF passou a absorver os bons ventos dos novos tempos, deixando para trás a obsoleta influência da teoria do jurista germânico Paul Laband de mais de cento e cinquenta anos (de meados do século XIX) – o qual forjou a tese da natureza de lei formal do orçamento público como mero ato administrativo autorizativo – e passando a reconhecer materialidade e substancialidade ao seu conteúdo.

Mais do que isso, percebe-se que, na maioria dos casos, o novo posicionamento da Corte Suprema enfrentava questionamentos em face de lei de diretrizes orçamentárias, cujo conteúdo contempla disposições com nítida densidade normativa e que impõem a vinculação e a impositividade na elaboração e execução das leis orçamentárias anuais.

Toda esta caminhada evolutiva da jurisprudência está a demonstrar que o fenômeno de irradiação constitucional sobre o Direito Financeiro já encontra assento firme também em nossa Suprema Corte.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7.073**, Rel. Min. André Mendonça, Pleno, julg. 26/09/2022, DJe 24/10/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 6.594**, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, julg. 15/09/2021, DJe 13/10/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.468**, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, julg. 30/06/2016, DJe 02/08/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.449-MC**, Rel. Min. Teori Zavascki, Pleno, julg. 10/03/2016, DJe 22/04/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 775.353 AgR**, Rel. Min. Cármem Lúcia, 2<sup>a</sup> Turma, julg. 04/02/2014, DJe 14/02/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.663**, Rel. Min. Luiz Fux, Decisão Monocrática, julg. 15/12/2011, DJe 31/01/2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.426**. Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, julg. 09/02/2011, DJe 18/05/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.049-MC**, Rel. Min. Carlos Britto, Pleno, julg. 05/11/2008, DJe 08/05/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 3.949-MC**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, julg. 14/08/2008, DJe 07/08/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.048-MC**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, julg. 14/05/2008, DJe de 22/08/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.925**, Rel. Min. Ellen Gracie, Rel. p. Acórdão: Marco Aurélio, Pleno, julg. 19/12/2003, DJ 04/03/2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.484-MC**, Rel. Min. Carlos Velloso, Pleno, julg. 19/12/2001, DJ 14/11/2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.057-MC**, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, julg. 09/12/1999, DJ 31/03/2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 1.759-MC**, Rel. Min. Néri da Silveira, Pleno, julg. 12/03/1998, DJ 06/04/2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 1.716**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, julg. 19/12/1997, DJ de 27/03/1998.

GARCÍA, E. G. **Introducción al derecho presupuestario**: concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1973.

LABAND, P. **Le droit public de l'Empire allemand**. Tome II. Paris: V. Giard & E. Brière, 1901.

LABAND, P. **Derecho presupuestario**. Trad. José Zamit. Madrid: Tec-nos, 2012.

TEMER, M. **Elementos de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.