

PLANEJAMENTO ESTATAL, CONEXÃO COM AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS E CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

STATE PLANNING, CONNECTION WITH BUDGET LAWS AND CONCENTRATED CONTROL OF CONSTITUTIONALITY BY THE FEDERAL SUPREME COURT

Dilermando Vilela Garcia Filho¹

André de Carvalho Ramos²

RESUMO

Dada a importância do planejamento para o setor público é que esse tema foi alçado a nível constitucional pelo constituinte de 1988, competindo ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, planejar suas ações, o que impõe a uma necessária conexão com os instrumentos normativos do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, que devem dialogar com os interesses da sociedade, no sentido de eleger as prioridades em face da limitação dos recursos públicos. Essas leis orçamentárias devem guardar coesão entre si. A iniciativa dos Projetos de Leis é de competência dos Poderes Executivos para o encaminhamento aos Poderes Legislativos dos entes federativos, sendo que há muito tempo se discute a possibilidade de iniciativa parlamentar de Projetos de Lei para alterar leis orçamentárias. Finalmente, desfavorável ao controle concentrado de constitucionalidade de leis orçamentárias, o Supremo Tribunal Federal evoluiu no seu entendimento para admitir alterações quanto ao conteúdo material.

Palavras-chave: Planejamento; Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA); Iniciativa de Projetos de Leis e controle de constitucionalidade de leis orçamentárias; Posição do STF.

ABSTRACT

Given the importance of planning for the public sector, this issue was raised to constitutional level by the 1988 Constitution, with the State, as the normative and regulatory agent of economic activity, being responsible for planning its actions, which requires a necessary connection with the normative instruments of the Multi-Year Plan, the Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law, which must dialogue with the interests of society, in order to elect priorities in view of the limitation of public resources. These budget laws must maintain cohesion among themselves. The initiative of Bills of Law is the responsibility of the Executive Branch for submission to the Legislative Branches of the federative entities, and the possibility of parliamentary initiative of Bills of Law to amend budget laws has long been discussed. Finally, contrary to the concentrated control of constitutionality of

¹ Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás(1991), especialização em Processo Civil pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas do Araguaia(2003) e especialização em Pós-graduação Lato Sensu de Direito Público pela Universidade Pitágoras Unopar Anhanguera(2021). Atualmente é Advogado da Prefeitura Municipal de Barra do Garças. Tem experiência na área de Defesa.

² Professor associado na Faculdade de Direito da USP e titular no mestrado da Unifal, com doutorado e livre-docência pela USP. Como Procurador Regional da República, atua em casos internacionais e coordena grupos sobre migração e refúgio no Ministério Público Federal. Já foi examinador em concursos para juiz federal e procurador, além de ter ocupado cargos como Secretário de Direitos Humanos da PGR e Procurador Eleitoral em São Paulo. Com passagem como pesquisador em Cambridge, é autor de obras sobre Direito Internacional e Direitos Humanos.

budget laws, the Supreme Federal Court has evolved in its understanding to allow changes regarding the material content.

Keywords: *Planning; Budget Laws (PPA, LDO and LOA); Initiative of Bills and control of constitutionality of budget laws; Position of the STF.*

1. INTRODUÇÃO

O planejamento estatal não se limita exclusivamente aos aspectos econômicos e financeiros, estendendo a todas as áreas da Administração Pública como cultura, educação, lazer, política, saúde, social, dentre outras.

É sabido que os recursos orçamentários são limitados, porém as necessidades dos municípios são ilimitadas, o que demanda do gestor público a eleição de prioridades para os recursos orçamentários disponíveis, atendendo de maneira mais assertiva aos interesses público e social

Objetiva-se com o presente artigo investigar a importância que tem o planejamento para a Administração Pública Direta na execução orçamentária dos recursos públicos previstos para cada quadriênio, que é o período de gestão dos Governos do Poder Executivo Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Abordará a relevância dos instrumentos normativos orçamentários – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária (LOA) – guardam na consecução dos objetivos principais na execução do orçamento público municipal, estadual, distrital e federal, derivados dos tributos fiscais, extrafiscais e outras receitas.

Finalmente, analisará a possibilidade de controle de constitucionalidade desses instrumentos normativos, segundo a jurisprudência contemporânea do STF.

Este artigo foi realizado utilizando do método dedutivo fundamentado em pesquisas doutrinárias, da análise jurisprudencial do STF e de consulta a artigos de lei.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE O PLANEJAMENTO ESTATAL

Segundo o Dicionário Online de Português, planejar significa:

Ação de preparar um trabalho, ou um objetivo, de forma sistemática; planificação.

Ação ou efeito de planejar, de elaborar um plano.

Determinação das etapas, procedimentos ou meios que devem ser usados no desenvolvimento de um trabalho, festa, evento (dicio.com.br/planejamento/2025).³

José Afonso Da Silva⁴ conceitua o planejamento como um processo técnico transformador da realidade existente:

³ Dicio, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2025. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/planejamento/>. Acesso em: 27-03-2025.

⁴ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 44ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

Planejamento é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade no sentido de objetivos previamente estabelecidos. O planejamento econômico consiste, assim, num processo de intervenção estatal no domínio econômico com o fim de organizar atividades econômicas para obter resultados previamente colimados. (SILVA, 2009, p. 809).

Hodiernamente, o planejamento é obrigatório tanto no regime democrático como no ditatorial. Nesse tende a ser autoritário, concentrado e impositivo. Já naquele, como ato eminentemente político, exige a participação popular.

Gilberto Bercovici⁵ assinala que:

O planejamento, embora tenha conteúdo técnico, é um processo político, especialmente nas sociedades que buscam a transformação das estruturas econômicas e sociais. Por meio do planejamento, é possível demonstrar a conexão entre estrutura política e estrutura econômica, que são interligadas. O planejamento visa a transformação ou consolidação de determinada estrutura econômico-social, portanto, de determinada estrutura política. O processo de planejamento começa e termina no âmbito das relações políticas, ainda mais em um regime federativo, como o brasileiro, em que o planejamento pressupõe um processo de negociação e decisão políticas entre os vários membros da Federação e setores sociais (BERCOVICI, 2022, págs. 228/229).

É um comportamento racional dirigido a alcançar os melhores resultados, dentre uma profusão de possibilidades de ações que são postas por múltiplos atores sociais, estatais, empresariais, entre outros, tendo como objetivos escolher, de forma racional, quais alternativas adequadas para a realização dos fins comuns destas pessoas.

Eros Grau⁶ ao versar sobre o tema destaca que:

O *planejamento* de que trata o art.174, referido no seu § 1, é repito-o - *planejamento do desenvolvimento econômico*. O que diz a Constituição, em síntese, no conjunto dos preceitos aos quais há pouco fiz alusão, e que importa considerar, é que a União (o Executivo) elaborará planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social, planos que deverão ser aprovados pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República; os planos nacionais serão executados pela União e deverão compreender os planos regionais, que serão executados pelos organismos regionais. (EROS, 2024, p. 289).

Na mesma linha de entendimento, Hely Lopes Meirelles⁷:

Planejamento é o estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são instrumentos básicos [...]. (MEIRELLES, 2010, p. 783).

5 BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento, 2ª edição. São Paulo: Almedina, 2022.

6 GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988, 21ª edição, rev., atual. E ampl - São Paulo: Editora Jus Podivm, 2024.

7 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 36ª edição, atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

Não é possível governar sem falar em planejamento, que deve estar em harmonia com os planos de governo retratados em leis orçamentárias, tanto que Gilberto Bercovici⁸ ao tratar da redução do planejamento ao orçamento diz que:

A atividade do planejamento está prevista na Constituição (artigo 174) como submetida ao princípio da legalidade. É a condição do plano enquanto lei, debatida e aprovada pelos representantes do povo, que dá o caráter democrático ao planejamento. Além disto, os governantes devem atuar obedecendo à hierarquia de prioridades e recursos fixada no plano, que, obviamente, pode ser adaptado às novas circunstâncias, servindo, assim, como orientação e coordenação efetiva da política governamental, evitando o desvio de poder e o privilégio de interesses particulares na Administração. Deste modo, o planejamento é uma possibilidade de controlar a atuação do Estado, pois deve definir a direção e o ritmo que irá tomar (BERCOVICI, 2022, p. 239).

Na Administração Pública o planejamento traz a noção de atuação do Estado no domínio econômico, na medida em que cabe a ele assegurar a máxima efetividade das prescrições constitucionais, os direitos fundamentais, sociais e as garantias individuais, bem como os objetivos do Estado brasileiro proclamados pela Constituição Federal. Em outras palavras, ele é uma forma de intervenção.

Na realidade brasileira, o Poder Legislativo é um coadjuvante, ator principal, sob o ponto de vista formal do planejamento estatal, na medida em que cabe a ele a aprovação das leis orçamentárias. É uma concepção diferente da existente em outros países, nos quais o planejamento estatal exsurge de atos administrativos, ficando à mercê da competência do Poder Executivo.

Em síntese, a ideia de planejar está umbilicalmente ligada ao princípio da eficiência. Significa dizer que os recursos públicos são limitados em contraposição às necessidades e aos anseios da população por políticas públicas que são inesgotáveis e ilimitadas, daí a obrigação do gestor público eleger, dentre critérios racionais e pontuais, ações assertivas que melhor atendam o interesse público e social com as verbas públicas consignadas em seus respectivos orçamentos.

3. O PLANEJAMENTO À LUZ DO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Na Constituição Federal de 1988⁹ o planejamento do desenvolvimento econômico pelo Estado está expressamente consignado no artigo 174:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

8 BERCOVICI, op. cit. p. 239.

9 BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. [...] (BRASIL, 1988).

Esse dispositivo constitucional mostra de forma cristalina a importância e a imprescindibilidade de planejar as ações de Governo.

A obrigatoriedade de planejamento das ações governamentais, se extrai de forma taxativa do artigo 174, caput, da Constituição Federal (o planejamento é determinante para a Administração Pública), o que impõe ao gestor público a obrigatoriedade de se adotar um plano das ações de governo para atingir os fins objetivados pela Magna Carta, mormente como instrumento de intervenção no domínio econômico. Seria contraditório, por consequência, permitir que as despesas públicas autorizadas com base nas receitas previstas nos orçamentos vigentes não tenham como ponto de partida um planejamento estruturado e sistematizado das ações que o Estado deve traçar e desempenhar durante o exercício financeiro.

Mas também em diversos outros dispositivos constitucionais traz-se a ideia de planejamento como norteador da atividade estatal, além de se fazer presente em outros dispositivos da Constituição Federal. A título exemplificativo, podem ser citados os artigos 30, VIII, 43, II, 48, II, 49, IX, 68, § 1.º, 74, I, 84, XXIII, 165, § 7.º, e 182, § 1.º.¹⁰

Somado a tais normas, tem-se o art. 167, § 1.º¹¹, segundo o qual: [...] “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” [...], isto demonstra a importância que o legislador constituinte conferiu ao planejamento para a Administração Pública no Brasil.

É sabido que a implementação do planejamento das ações governamentais se dá por meio de elaboração das leis orçamentárias que vinculam as políticas públicas de curto a longo prazo, permitindo que se construa um sistema jurídico que dê suporte à Administração Pública.

No ordenamento jurídico nacional o orçamento público é estruturado por meio das três leis previstas no art. 165 da Constituição da República¹²: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas normas possuem uma relação de conformação entre si, possibilitando que o plano de ação governamental se estruture de forma coesa, harmônica e em sintonia com o interesse público. É o que se extrai do próprio texto constitucional, senão vejamos.

O art. 165, § 2.º, da Constituição Federal estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Já o § 7.º do mesmo artigo dispõe que os orçamentos fiscal e de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com

10 Ibid.

11 Ibid.

12 Ibid.

direito a voto deverão ser compatibilizados com o Plano Plurianual (PPA).

Além de que o art. 166, § 3.º, I,¹³ assegura que a Lei Orçamentária Anual será compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, rutilando a ideia de que estas leis orçamentárias, cada qual com seu âmbito de aplicação e incidência, são coordenadas e integradas de maneira a tornar clara a forma de atuação da Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Não é só a Constituição Federal de 1988 que impõe uma vinculação entre orçamento e o planejamento estatal, mas, também, a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000¹⁴ – que no seu artigo 1º, parágrafo 1º, ao tratar da responsabilidade na gestão fiscal, assegura que esta pressupõe a ação planejada e transparente. Nessa toada, por ação planejada e transparente só é possível conceber um plano de ação governamental trilhado pelas prescrições constitucionais, legais e com finalidade de realizar o interesse público e social, elegendo as prioridades da Administração Pública dentre os recursos disponíveis, que são sempre limitados frente as necessidades dos usuários dos serviços públicos.

De outro lado, ainda que a Constituição Federal não diga de forma expressa, o fez quando se referiu às emendas parlamentares, ditando que “as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual” (art. 166, § 4.º), e “as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias” (art. 166, § 3.º, I).

Nesse diapasão, se as emendas ao orçamento devem guardar as compatibilidades acima citadas, com mais forte razão deve ocorrer no que diz respeito às Leis de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual.

Os projetos de lei, que tratam das Leis Orçamentárias no Brasil, têm iniciativa nos Poderes Executivos da República, sendo que houve forte discussão a propósito da possibilidade de o Poder Legislativo apresentar emendas modificativas a estes projetos de lei. Hodiernamente, é pacífico que estes projetos devem ser compatíveis com o disposto no parágrafo 3º do art. 166 da Constituição Federal, mormente em face do que prevê o art. 5º da Lei Complementar n. 101/2000¹⁵: “Art. 5.º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar [...]”.

13 Ibid.

14 BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

15 Ibid.

4. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O controle concentrado de constitucionalidade de normas se dá por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade genérica, cuja apreciação para julgar é privativa ao Supremo Tribunal Federal.

Via de regra, as decisões proferidas nas ações direta de inconstitucionalidade em sede de controle abstrato tem efeito *erga omnes*, ou seja, alcançam todos aqueles sujeitos a incidência da norma inconstitucional e, ainda, é vinculante, de maneira que os Órgãos do Poder Judiciário, o Poder Executivo e o Poder Legislativo são obrigados a respeitá-las e agir de conformidade com que o foi decidido.

Reconhecida a inconstitucionalidade da norma, a decisão tem efeitos retroativos (*ex tunc*) a partir da data de criação da lei inconstitucional. Mas é possível que, em determinadas hipóteses, seja conferido efeito *ex nunc*, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, pelo Supremo Tribunal Federal que poderá, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado, nos termos do art. 27 da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999.¹⁶

O controle de constitucionalidade concentrado e abstrato, pelo Supremo Tribunal Federal, sobre leis orçamentárias não era tradicionalmente admitido, uma vez que estas não possuíam as características de abstração e generalidade, sendo consideradas meros instrumentos administrativos de caráter concreto, desprovidos de normatividade e impessoalidade.

Vigora no Supremo Tribunal Federal por muito tempo que Leis em sentido formal e que traduzissem atos administrativos concretos não poderiam ser avaliadas pelo Poder Judiciário em sede de Ação Direta de Constitucionalidade (STF - ADI 203 AGR, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/1990).¹⁷

Sustentava-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, por possuir objeto determinado e destinatários certos, sem a generalidade e abstração próprias das normas de efeitos gerais, configuraria espécie normativa de efeitos concretos, não se submetendo, portanto, ao controle de constitucionalidade concentrado, de natureza abstrata, exercido pelo Supremo Tribunal Federal. (ADI 2.484-DF, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento 19/12/2001, DJ de 14/11/2003)¹⁸; e que os atos de legislação orçamentária – sejam os de conformação original do 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

16 BRASIL. Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

17 BRASIL. STF. **ADI 203 AGR**, Rel (a). Min(a). Ministro Celso de Melo. Pleno, julgado em 22/03/1990, publicada no DJ 20/04/90.

18 BRASIL. STF. **ADI 2.484-DF**, Rel (a). Min (a). Carlos Velloso, julgado em 19/12/2001, publicada no DJ de 14/11/2003.

concretos e limitados, o que os subtrairia da esfera objetiva de controle abstrato de constitucionalidade pelo STF (ADI 1.716, DJ de 23/03/1998).¹⁹

Nessa perspectiva, o STF entendia existir conteúdo político e não normativo (como a destinação de recursos ou a vinculação de verbas a programas de governo), sendo defeso o questionamento das leis orçamentárias por meio de Ação Direita de Inconstitucionalidade, que tinha como um de seus fundamentos que as leis orçamentárias teriam natureza de lei formal, e não de lei material, motivo pela qual não se poderia adentrar na análise de seu conteúdo.

Entretanto, valendo-se do posicionamento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, alguns Chefes de Poderes Executivos começaram a enviar projetos de leis aos Poderes Legislativos destoantes das reivindicações sociais. Enfim, alguns gestores alheios à eficiência administrativa e ao interesse público, passaram a enviar aos Poderes Legislativos projetos de leis orçamentárias desprovidas dos três aspectos orçamentários: político, econômico e social, pelo que durante a curso da execução orçamentária passavam a praticar atos com a finalidade de reforçar os orçamentos. Para Paschoal:

Político – o parlamento, formado por representantes do POVO, autoriza o gasto público, na medida em que vota a lei orçamentária, levando em conta as necessidades coletivas. Econômico – instrumento de atuação do Estado no domínio econômico por meio de aumento e diminuição dos gastos públicos. Técnico – relacionado à obrigatoriedade de observância da técnica orçamentária sobretudo em relação à classificação clara, metodológica e racional da receita e despesas. (PASCOAL, 2009, p.16).

Contudo, muitas leis orçamentárias emanadas do Poder Executivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios passaram a ser aprovadas em desarmonia com a Constituição Federal de 1988, de maneira que a matéria quando apresentada e discutida no Poder Legislativo resultava, v.g., em alterações que ofendiam a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para redigir as leis orçamentárias. Conquanto, as inconstitucionalidades eram das mais diversas, inclusive começaram a vigor no ordenamento jurídico leis orçamentárias promovendo as vinculações de receitas; Lei de Diretrizes Orçamentárias em descompasso com o estabelecido no Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual em desacordo com a LDO, o que representava sérios obstáculos ao cumprimento das políticas públicas, em especial aquelas ligadas às políticas sociais.

Sabe-se que uma execução orçamentária realizada sem critérios e não sintonizada com a legislação constitucional e infraconstitucional, notadamente quando presente uma inadequada previsão de arrecadação de receitas e uma incorreta autorização de despesas, é capaz de gerar efeitos deletérios na condução das políticas públicas, o que inviabilizará a correção na eleição de prioridades tão essencial num Estado em que a arrecadação tributária é insuficiente para cobrir adequadamente todos os gastos, até mesmo àqueles destinadas à satisfação do mínimo existencial como educação, saúde e ações sociais.

19 BRASIL. STF. **ADI 1.716**, Rel (a). Min (a). Sepúlveda Pertence. Julgada em 19-12-1997, publicada no DJ em 19-12-97.

Em face deste cenário em que os Chefes de Poderes Executivos agiam em descompasso com os anseios sociais e o interesse público na elaboração de seus respectivos orçamentos, o Supremo Tribunal Federal entendeu que era necessário intervir e, nessa medida, começou a receber as ações diretas de inconstitucionalidades.

O que aconteceu a partir do julgamento da ADI 2.925-DF (em 19/12/2003)²⁰, que deu início ao processo de revisão da jurisprudência do STF, passando a admitir ADI em face de leis orçamentárias, superando o seu posicionamento tradicional, mas que ainda ecoou neste julgado por meio do Voto vencido da Relatora originária Ministra Ellen Gracie, segundo a qual:

[...] a jurisprudência da Corte que tem reconhecido a ausência de abstração, generalidade e impessoalidade nas regras de natureza orçamentária, entendendo, na mesma linha do Procurador-Geral, estar-se diante de ato formalmente legal, de efeito concreto, portador de normas individuais de autorização.

Entretanto, o Ministro Marco Aurélio em Voto vencedor defendeu a necessidade de mudança no entendimento do STF a respeito do tema, afirmando que se mostrava adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, abandonando o campo da eficácia concreta.

Nesta importante decisão, além do Ministro Gilmar Mendes, que reconhecia estar a lei impugnada dotada de generalidade e abstração, é claro que gravada pela temporalidade, como não poderia deixar de ser em matéria de lei orçamentária, o Ministro Cezar Peluzo gizou 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 é para a Administração Pública, logo abaixo da Constituição, a 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.

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

A partir deste momento, supera-se a concepção de que haveria uma suposta falta de normatividade, abstração e generalidade nas leis orçamentárias, deixando para trás a influência do jurista germânico Paul Laband (de meados do século XIX), que propôs a tese

20 BRASIL. STF. **ADI 2.925-DF**, Rel (a). Min (a). Ellen Gracie, julgada em 19-12-2003, publicada no DJ em 19-12-2003.

de natureza de lei formal do orçamento público brasileiro como mero ato administrativo, passando a admitir a materialidade e substancialidade ao seu conteúdo.

Nessa medida, a discussão desloca-se da forma para o conteúdo e o STF começa a analisar com outra visão o conteúdo das leis orçamentárias postas em questionamento pela via da Ação Direta de Inconstitucionalidade. Se até àquele tempo, a regra da unanimidade da Corte era sempre pela impossibilidade de se admitir o controle concentrado e abstrato de leis orçamentárias, após o julgamento da supracitada ADI, ainda que por maioria de votos, o STF abandona 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 admissão da ADI visando impugnar lei orçamentária foi discutida também no julgamento da ADI nº 4.048-MC (em 14/05/2008), sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Na ocasião, o Ministro Carlos Ayres Britto acompanhou o voto vencedor, fazendo interessante menção à distinção que o art. 102, I, “a”, da Carta Magna realiza entre lei e ato normativo. Segundo ele, a lei representa o ato primário de aplicação constitucional, inovando a ordem jurídica justamente por estar hierarquicamente situada logo abaixo do texto fundamental – sendo esse, inclusive, o caso da lei orçamentária. Nas palavras do Ministro, ao resgatar o valor dessa espécie normativa, “no fundo, abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade”.

Por sua vez, no julgamento da ADI n. 3.949-MC (14/08/2008)²¹, 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 amparo em precedentes da Corte, posicionou-se 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”.

Na decisão monocrática proferida em sede de caráter liminar na ADI n. 4.663, em que atuou como relator o Ministro Luiz Fux,²² onde se discutia, dentre outros temas, a possibilidade de haver questionamento de lei orçamentária por meio de ADI, o entendimento pela evolução jurisprudencial é reforçado no sentido de ser admissível a impugnação de lei de diretrizes orçamentárias, via controle abstrato de constitucionalidade, por força da mudança de orientação jurisprudencial. Destaca o Relator que:

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 n. 4.048-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes. Muito embora naquela hipótese estivesse em pauta lei de abertura de crédito extraordinário, de conteúdo diverso,

21 BRASIL. STF. **ADI n. 3.949-MC**, Rel (a). Min (a). Ellen Gracie, julgada em 14-08-2008, publicada no DJE de 14-08-2008.

22 BRASIL. STF. **ADI n. 4.663**, Rel.(a). Min (a). Luiz Fux, julgada em 15-10-2014, publicada no DJE de 15-10-2014 e divulgada em 29-10-2014.

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 n. 3.949/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, superando-se os precedentes até então proferidos na Adin n. 2.484-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 19/12/2001, e na Adin n. 2.535-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 19/12/2001.

No julgamento da ADI 5.449-MC (10/03/2016)²³, o Plenário do STF, ratificando o seu posicionamento manifestado em decisões anteriores, afirmou que é possível a impugnação, por meio de controle abstrato de constitucionalidade de leis orçamentárias. Salientou o Relator do acórdão 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".

Finalmente, o STF firmou definitivamente pela mudança de sua jurisprudência para admitir a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6594/DF²⁴, pelo cabimento do controle de leis orçamentárias, reforçando entendimentos anteriores, em especial em relação ao julgamento da ADI n. 4.408, acima citada, reiterando mais uma vez a possibilidade de fiscalização abstrata das normas constitucionais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que o planejamento norteia as ações do Administrador Público, na medida em que é determinante para a tomada de todas as decisões.

Para se ter uma Administração Pública eficiente com relação a gestão dos recursos públicos da Administração Pública Direta e Indireta e das decisões administrativas a serem tomadas no curso do mandato eletivo ou de natureza não eletiva, é fundamental a existência de um orçamento público elaborado de acordo com os instrumentos normativos do Governo Municipal, Distrital, Estadual e Federal, que deve dialogar com os anseios e as necessidades da sociedade.

As leis orçamentárias estão conectadas entre si, de maneira que o Plano Plurianual define as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo (quatro anos) da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Não é possível nenhum investimento público de execução continuada que suplante o exercício financeiro porque não poderá ser iniciado sem prévia inclusão na PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade, nos termos do art. 167, parágrafo 1º, inciso IX, da Constituição Federal.

23 BRASIL. STF. **ADI 5.449-MC**, Rel.(a). Min (a). Alexandre de Moraes, julgada em 10-03-2016, publicada no DJE de 10-03-2016 e divulgada em 17-03-2016.

24 BRASIL. STF. **ADI 6.594**, Rel.(a). Min (a). Relator Edson Fachin, julgada em 15-09-2021, publicada no DJE de 15-09-2021.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem como uma das principais funções estabelecer parâmetros necessários à destinação dos recursos no orçamento anual, de manter e garantir, na medida do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA, dentre outras finalidades.

Já a Lei Orçamentária Anual estima receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro. De um lado, permite avaliar as fontes de recursos públicos no universo dos contribuintes e, de outro, quem são os beneficiários desses recursos, dentre outras finalidades institucionais, legais e constitucionais.

Deve haver uma perfeita sintonia entre os instrumentos normativos dos orçamentos governamentais, impondo fidelidade das informações de maneira a evitar orçamentos fictícios, em prejuízo do interesse público.

De outro lado, o controle de constitucionalidade das leis orçamentárias por meio de ações diretas de inconstitucionalidade sofreu evolução na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Num primeiro momento, entendia a Corte que não era possível o controle de constitucionalidade de leis orçamentárias fundamentado na ideia de que não eram dotadas de normatividade, abstração e generalidade, tendo o STF deixado de lado essa tese para reconhecer a materialidade e a substancialidade ao seu conteúdo.

O planejamento é imprescindível para a elaboração das leis orçamentárias, sob pena de padecer do vício de inconstitucionalidade, afetando todos os atos administrativos da Administração Pública. O princípio constitucional da eficiência exige ações planejadas e estruturadas, sob pena de serem julgadas inconstitucionais.

Finalmente, conclui-se que a atuação do gestor público deve estar pautada no planejamento, o qual deve guardar compatibilidade com instrumentos normativos de governo, elaborados de conformidade com a ordem constitucional, sob pena de inconstitucionalidade passível de controle concentrado de constitucionalidade pelo STF.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 27 mar. 2025.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 203. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento em 22 mar. 1990. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 19 abr. 1990. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1494801>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.716. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Julgamento em 23 mar. 1998. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 1998. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1689429>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.484-1. Relator: Ministro Carlos Velloso. Julgamento em 19 dez. 2001. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375403>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.925/DF. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Julgamento em 19 dez. 2003. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 19 dez. 2003. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2143106>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.949/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em 14 ago. 2008. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 14 ago. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2552847>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.048. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgamento em 10 jun. 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 19 jun. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2602344>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.663/RO. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em 7 mar. 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 16 mar. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4149160>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.449/MC. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento em 29 set. 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4912429>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.594. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgamento em 15 set. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 23 set. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6051799>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

DICIO. **Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2025. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/planejamento/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

GAMA, Marina Faraco Lacerda; TAVARES, André Ramos. **O STF e a Constituição Econômica: casos e funções**. Curitiba: InterSaberes, 2022.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 21. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Jus Podivm, 2024.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. atual. até a Emenda Constitucional n. 64, de 4 fev. 2010. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

PIRES, Valdemir; SATHLER, André Rehbein (Org.). **Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 125, de 14 jul. 2022. São Paulo: Malheiros, 2022.