

## O ORÇAMENTO E O CONTROLE DA SUA VALIDADE TENDO COMO PARÂMETRO INSTRUMENTOS NORMATIVOS INFRACONSTITUCIONAIS

Myllena Carolinne Gois de Paiva<sup>1\*</sup>, Gabriel Ivo<sup>2</sup>

1. Estudante de Direito da Fac. de Direito de Alagoas da UFAL
2. Professor Doutor da Fac. De Direito de Alagoas da UFAL/ Orientador

### Resumo:

Ante a competência concorrente para legislar sobre Direito Financeiro, o presente trabalho teve por objetivo analisar a possibilidade de ser submetido à controle de constitucionalidade o conflito entre lei ordinária orçamentária e lei nacional de normas gerais. Para tanto, foi realizado estudo doutrinário, legislativo e jurisprudencial. Do material coletado, observou-se a mudança de posição do STF principalmente pelo confronto da ADI 2.122/AL com a ADI 2.458/AL, as quais possuíam o mesmo objeto, mas foram, em momentos distintos, julgadas de forma diversa. Ademais, verificou-se a importância de se definir “normas gerais”, a fim de delimitar a esfera de competência de cada ente. Por conseguinte, ante um conflito entre lei ordinária e lei nacional, constatou-se a possibilidade de controle de constitucionalidade por meio de ADI, figurando a lei nacional veiculadora de normas gerais como um “índice” e sendo o dispositivo constitucional o real parâmetro de aferição da inconstitucionalidade.

**Palavras-chave:** Competência Legislativa Concorrente; Normas Gerais; Controle de Constitucionalidade.

**Trabalho selecionado para a JNIC pela instituição:** UFAL.

### Introdução:

No âmbito da repartição de competências entre os entes federativos, a Constituição Federal elenca, como matéria de competência concorrente, o direito financeiro. Assim, conforme preceitua o art. 24 da CF, a legislação em matéria de direito financeiro pode ser procedida por todos os entes federativos, configurando-se um condomínio legislativo, marcado por níveis de atuações distintos.

Nesse ínterim, a Constituição limitou a competência da União ao estabelecimento de normas gerais sobre direito financeiro, cabendo aos Estados e Municípios suplementar a lei federal sobre normas gerais, a fim de aperfeiçoá-la às particularidades locais (art. 24, § 2º, c/c o art. 30, II, CF). Contudo, em caso de não edição de normas gerais pela União, os demais entes federativos possuem competência legislativa plena sobre a matéria. Neste último caso, sobrevindo norma geral editada pela União, esta suspenderá a eficácia da lei ordinária naquilo que lhe for contrário, não havendo, portanto, sua revogação (ALMEIDA, 2013, p. 140).

No âmbito financeiro, o Direito Brasileiro possui duas legislações veiculadoras de normas gerais, quais sejam: Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e Lei n. 4.320/64. Assim, ao elaborarem suas leis orçamentárias, os demais entes da federação devem respeitar a sua esfera de competência complementar, de forma a não contrariar os dispositivos veiculadores de normas gerais e, com isso, invadir o campo de competência da União; da mesma forma, a União não pode exceder sua competência para editar normas gerais.

Contudo, a falta de um direcionamento constitucional acerca do que sejam as chamadas “normas gerais” acaba por suscitar conflitos de competência. Assim, indaga-se: se uma lei orçamentária conflitar com as disposições veiculadoras de normas gerais constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei n. 4.320, caberia ao STF dirimir tal conflito?

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a possibilidade de controle do orçamento tendo como parâmetro os instrumentos normativos infraconstitucionais que veiculam normas gerais sobre direito financeiro, tendo em vista a competência concorrente sobre a matéria. E, como específicos, a identificação das posições assumidas pelo Supremo Tribunal Federal nos casos postos à sua apreciação, através da

inventariação de ADI's julgadas pela Corte; e a contraposição dos posicionamentos por ela assumidos no curso do tempo.

### Metodologia:

Inicialmente, foi realizada a leitura de livros e artigos de Direito Financeiro, de forma a entender os seus principais conceitos e institutos e ter maiores subsídios para adentrar na análise do tema em específico. Assim, foram realizadas as leituras de capítulos específicos dos livros de Ricardo Lobo Torres e de Regis Fernandes de Oliveira; como também de artigos científicos.

Tendo em vista que o tema específico da presente pesquisa se encontra umbilicalmente associado à competência para legislar sobre direito financeiro, foi necessário adentrar especificamente nesta matéria. Assim, para compreensão do assunto, foi realizada pesquisa legislativa (Lei Complementar nº 101 de 2000) e bibliográfica, merecendo destaque as obras de Weder de Oliveira e de Fernanda Dias Menezes de Almeida, as quais auxiliaram no processo de conhecimento acerca das questões que envolvem a competência legislativa concorrente atribuída pela Constituição Federal (art. 24) para a matéria financeira.

Com relação as controvérsias que envolvem as chamadas "normas gerais", as considerações feitas por Alice Gonzalez Borges sobre o tema foram de suma importância. Como também, para subsidiar o deslinde da presente pesquisa, merece destaque especial as considerações do professor orientador desta, Gabriel Ivo, no capítulo "A Infringência das normas não contidas na Constituição", do seu livro "Norma Jurídica: produção e controle".

Paralelamente, foi realizada pesquisa jurisprudencial quanto à possibilidade, ou não, de haver controle do orçamento pela via concentrada tendo como parâmetro instrumentos normativos infraconstitucionais. Nesta oportunidade, foi realizada a inventariação das ações diretas de inconstitucionalidade postas a apreciação, por meio de controle abstrato, em face do Supremo Tribunal Federal, com o respectivo destaque para os seus principais fundamentos, de forma a ser vislumbrada a mudança do posicionamento da Corte.

Ademais, foram confeccionados fichamentos dos textos e artigos objetos de leitura.

Em suma, foi realizada pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial.

### Resultados e Discussão:

O espaço de competência destinado a cada ente político decorre do que seja entendido por "normas gerais", sendo esta, portanto, o "critério divisor de competências entre as unidades da Federação" (BORGES, 1991, p.26). Para Alice Gonzalez Borges, "são normas gerais diretrizes para legislar, comandos dirigidos para o legislador local, para que este as tenha como orientação, no exercício de sua competência inafastável" (1991, p. 45-46).

Delineado de forma geral o que seja entendido por normas gerais, passamos a discussão sobre a possibilidade do controle de constitucionalidade nesse âmbito.

No caso peculiar referente às leis orçamentárias, no contexto da competência concorrente, o STF não admitia ADI de lei local em face de lei nacional de normas gerais, sob a justificativa de que para identificação de possível invalidade seria necessário o cotejo entre normas infraconstitucionais, como revelam as ADI's **1428/SC**, **252/PR**, **2344/SP**, **2.122/AL**, as quais não foram conhecidas pelo mesmo fundamento: não configuração de ofensa direta à Constituição.

Assim, nenhuma ADI que tivesse por objeto lei local em conflito com lei nacional veiculadora de normas gerais por dispor de matéria de competência constitucionalmente atribuída a esta era apreciada pela Suprema Corte, em razão do reconhecimento, apenas, de ofensa reflexa à Constituição Federal.

Sem violar os requisitos autorizadores para admissão do controle abstrato de inconstitucionalidade por meio de ADI, em momento posterior, o STF conheceu de algumas ADI's, as quais possuíam o mesmo objeto das anteriormente não conhecidas, como é o caso da ADI **2.458/AL**, a qual possuía o mesmo objeto da ADI nº **2.122/AL**, acima mencionada, interposta três anos antes. Na ADI **2.458/AL**, o STF reconheceu que ao uma lei local veicular norma geral já havendo lei federal reguladora de norma geral sobre a mesma matéria, estaria contrariando diretamente dispositivo constitucional, e não o instrumento normativo infraconstitucional.

Para melhor elucidar a mudança de posicionamento do Órgão Supremo, cabe aqui destacar outras duas ADI's. A ADI **2.656/SP** tinha como objeto lei editada pelo Governo do

Estado de São Paulo, a qual regulava tema de competência concorrente dos entes federados e, ressalte-se, havia norma federal veiculadora de normas gerais em vigor regulamentando a matéria (Lei 9.055/95). Assim, a competência estadual para editar normas sobre a matéria era supletiva, contudo esta veiculava normas gerais, excedendo sua esfera de competência, configurando, portanto, vício formal, conforme concluiu o relator Ministro Maurício Corrêa em seu voto.

Neste mesmo sentido se posicionou o STF ao deferir, recentemente, medida cautelar na **ADI 5.449/RR**, tendo o relator, Ministro Teori Zavascki, entendido que a norma local tinha a pretensão de substituir por completo o conteúdo da legislação federal, incorrendo numa “indevida apropriação da competência legislativa da União para estabelecer normas gerais no campo do direito financeiro”.

Resta clara a mudança de entendimento da Suprema Corte que passou do posicionamento pelo não conhecimento, por entender haver a necessidade de cotejo entre normas infraconstitucionais, o que configuraria inconstitucionalidade reflexa, para o entendimento de que, **tratando-se de usurpação da competência legislativa**, restaria configurado ato de transgressão constitucional, ou seja, violação direta à Constituição Federal.

Por conseguinte, através da análise das ADI's acima mencionadas, pode-se verificar que o STF: 1º. Verifica se há norma geral disposta sobre a matéria; 2º. Verifica se a lei local veicula norma geral sobre aquela matéria já normatizada. Tendo em vista que a Constituição Federal, em seu art. 24, § 3º, prescreve que o ente local apenas pode veicular normas gerais quando não houver lei federal disposta sobre a matéria (competência legislativa plena), na medida em que o ente local age em sentido contrário, verifica-se de pronto a inconstitucionalidade formal, direta e imediata à Carta Suprema. Assim, para identificação da usurpação de competência, o STF se vale, apenas, da identificação da edição de normas gerais pela legislação local, não adentrando na análise da legislação infraconstitucional, sendo suas normas presumidas como gerais.

Contudo, este entendimento do STF se limita aos casos em que é identificada usurpação de competência legislativa. Quando se trata de **violações específicas de disposições da lei federal** pela lei local orçamentária, a Corte reconhece apenas uma inconstitucionalidade reflexa/ “ilegalidade”,

conforme restou evidenciado a partir das conclusões do Ministro Maurício Corrêa ao dar seu voto na ADI **2.656/SP**. Nesta, o referido Ministro reconheceu que a lei paulista contrariava a lei federal, entretanto concluiu que se tratava de uma ilegalidade entre os dispositivos analisados, situação que, portanto, escapava aos limites do controle concentrado de inconstitucionalidade.

Com efeito, cabe aqui destacar algumas consignações elaboradas por Weder de Oliveira, as quais se coadunam com o atual entendimento do STF. De acordo com o autor, havendo lei nacional de normas gerais sobre a matéria submetida à legislação concorrente, faz-se necessário alguns cotejos para definir-se a natureza jurídica da invalidade: a) se a norma local dispõe sobre a mesma matéria da norma geral, resta configurada a inconstitucionalidade; b) se a norma local é suplementar e compatível com a norma geral, não há vício, a norma local é constitucional; c) se a norma local é suplementar, mas é incompatível com a norma geral, configura-se a denominada “ilegalidade” ou inconstitucionalidade indireta (2015, p. 1.119-1.120);

### Conclusões:

Ante a configuração de um conflito envolvendo lei local e lei nacional veiculadora de normas gerais, há, como visto acima, possibilidade de ser realizado controle de constitucionalidade concentrado.

Nos casos acima mencionados, verificou-se a mudança de posicionamento do Supremo Tribunal Federal, o qual passou a admitir ação direta de inconstitucionalidade por invasão de competência constitucional reservada à União. Neste caso, a Corte reconhece uma ofensa imediata à Constituição e apenas mediata à norma infraconstitucional, na medida em que é a Constituição Federal que delimita expressamente o espaço de competência de cada ente federativo.

Em contrapartida, configurado uma incompatibilidade substancial entre as disposições da lei nacional de normas gerais e da lei local orçamentária, o STF não admite o controle de constitucionalidade por meio de ADI, por entender tratar-se de uma ilegalidade. Ou seja, para a Corte, ante um conflito desta espécie, o fundamento de validade imediato é a própria Lei Nacional veiculadora de normas gerais e, apenas mediatamente, a Constituição Federal, de forma que para aferição da inconstitucionalidade seria necessário o confronto de legislações infraconstitucionais.

Com relação a este último posicionamento da Corte Suprema, corroborada pelas conclusões de Weder de Oliveira, temos que discordar. Primeiro, porque é uma incongruência jurídica afirmar que uma lei é ilegal. Ademais, porque sabemos que não há hierarquia entre lei complementares e leis ordinárias, uma vez que ambas retiram seus fundamentos de validade da Constituição Federal.

Ante o exposto, cabe aqui consignar as lições do Mestre Gabriel Ivo, o qual afirma que a determinação, ao legislador ordinário, de observância à Lei Complementar não decorre desta em si, mas sim da Constituição Federal. Portanto, o parâmetro de controle da constitucionalidade seria o dispositivo constitucional e a lei complementar se afiguraria como um mero indicador na aferição da inconstitucionalidade (2006, p. 138).

Ocorre que é a Constituição Federal que prevê expressamente a veiculação de normas gerais através de lei complementar nacional, de forma que atribui a esta força cogente. Assim, ao não serem observadas as normas gerais dispostas na Lei Nacional, seja em razão de usurpação de competência legislativa, seja por incompatibilidade de dispositivos, o legislador ordinário fere frontalmente dispositivo constitucional expresso que delimita e impõe respeito àquele espaço de competência previsto. Ou seja, em ambos os casos (conflito de competência ou conflito substancial) o fundamento de validade imediato será a Constituição Federal, cabendo, portanto, controle de constitucionalidade por ADI.

### Referências bibliográficas

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BORGES, Alice Gonzalez. **Normas Gerais No Estatuto De Licitações E Contratos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

IVO, Gabriel. **Norma Jurídica: produção e controle**. São Paulo: Noeses, 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, Weder. **Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas**. Belo

Horizonte: Fórum, 2015.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADI n. 252-0/PR**. Relator: ALVES, Moreira. Publicado no DJ de 21-02-2003. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266275>. Acessado em 01-08-2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADI n. 1.428-5/SC**. Relator: CORRÊA, Maurício. Publicado no DJ de 10-05-1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347051>. Acessado em 01-08-2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADI n. 2.122-2/AL**. Relator: GALVÃO, Ilmar. Publicado no DJ de 16-06-2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375337>. Acessado em 01-08-2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADI n. 2.344-6/SP**. Relator: MELLO, Celso de. Publicado no DJ de 02-08-2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginaor.jsp?docTP=AC&docID=992&pgl=1&pgF=100000>. Acessado em 01-08-2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADI n. 2.458- 2/AL**. Relator: GALVÃO, Ilmar. Publicado no DJ de 16-05-2003. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347601>. Acessado em 01-08-2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADI n. 2.65-9/SP**. Relator: CORRÊA, Maurício. Publicado no DJ de 01-08-2003. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266877>. Acessado em 01-08-2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADI n. 5.449/RR**. Relator: ZAVASCKI, Teori. Publicado no DJ de 22-04-2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4912429>. Acessado em 01-08-2016.