

Supremo Tribunal Federal

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 26.03.93
EMENTÁRIO Nº 1 6 9 7 - 2

298

21/11/91

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 612-6
(Medida Liminar)

ORIGEM : RIO DE JANEIRO
RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO
REQTE. : MESA DIRETORA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO
REQDOS. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

01697020
05550000
06121000
00000140

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -
LEI ESTADUAL/RJ N. 1848/91 (ART. 34, § 1º) - PROPOSTA
ORÇAMENTÁRIA - AUTORIZAÇÃO PARA A SUA EXECUÇÃO PROVISÓRIA EM
CASO DE NÃO APROVAÇÃO DO PROJETO ATÉ O TÉRMINO DA SESSÃO
LEGISLATIVA - INSUBSISTÊNCIA, NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL
VIGENTE, DA APROVAÇÃO FICTA DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS -
DISCIPLINA LEGISLATIVA DO ORÇAMENTO (CF, ART. 166, § 7º, C/C
ART. 64) - INOCORRÊNCIA CUMULATIVA DOS PRESSUPOSTOS PARA A
CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR - SUSPENSÃO CAUTELAR INDEFERIDA.

A concessão de medida cautelar, em sede de controle
normativo abstrato, pressupõe a necessária ocorrência dos
requisitos concernentes ao "fumus boni juris" e ao "periculum
in mora".

Por mais relevante que seja a plausibilidade jurídica
do tema versado na ação direta, a sua isolada configuração não
basta para justificar a suspensão provisória de eficácia do ato
estatal impugnado, se inócurrenente o "periculum in mora" ou,
quando menos, a conveniência da medida cautelar postulada.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os
Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na
conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas,
por maioria de votos, em indeferir a medida cautelar. Vencidos
os Ministros Relator, Ilmar Galvão e Néri da Silveira, que a
deferiam.

Brasília, 21 de novembro de 1991.

SYDNEY SANCHES - PRESIDENTE


CELSON DE MELLO - RELATOR



Supremo Tribunal Federal

21.11.91

TRIBUNAL PLENO

299

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
(Medida Liminar)

Nº 00006126/600

ORIGEM : RIO DE JANEIRO
RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO
REQUERENTE: MESA DIRETORA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO
REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO

R E L A T Ó R I O

01697020
05550000
06122000
00000280

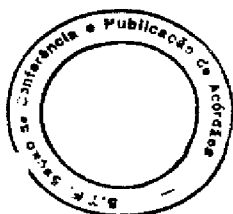
O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - A Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro ajuíza ação direta de inconstitucionalidade impugnando o § 1º do art. 34 da Lei n. 1848, de 23 de julho de 1991, do Estado do Rio de Janeiro, cujo teor é o seguinte:

"Art. 34 - Se o projeto de Lei Orçamentária não for aprovado até o término da Sessão Legislativa, a Assembléia Legislativa será de imediato convocada extraordinariamente, na forma do art. 107, § 4º, inciso III, da Constituição Estadual, até que o Projeto de Lei seja aprovado, sobrestadas as demais proposições até sua votação final.

§ 1º - Em caso de não aprovação da matéria no prazo de que trata o "caput" deste artigo, o Poder Executivo fica autorizado a executar o Projeto de Lei Orçamentária originalmente encaminhado."

Ao fundamentar a presente arguição de inconstitucionalidade, argumenta a Autora, "verbis":

"Ora, a norma impugnada se põe em evidente



[Handwritten signature]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE


Nº 00006126/600

textilha com os textos das Constituições Federal e Estadual, ao dispor que "em caso de não aprovação" do projeto de lei orçamentária no prazo de que trata o artigo 34, "caput", da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 1.848 de 23 de julho de 1991), ter-se-á como aprovado o projeto originalmente encaminhado.

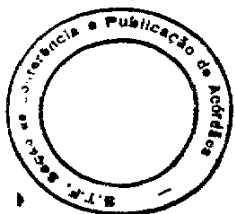
Criou-se, desse modo, restrição que não é prevista nas Leis de comando federal e estadual, disso decorrendo diminuição de prerrogativa constitucional do Parlamento Estadual. Sobretudo, inovou-se o processo legislativo regular da elaboração das leis, nele inserindo-se restrição que representa verdadeira "capitis diminutio" para Assembléia Legislativa, ora requerente."

Tendo em vista o pedido de medida liminar, para suspensão cautelar do dispositivo impugnado, trago o feito para deliberação plenária.

É o relatório.



/jdm.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00006126/600

V O T O

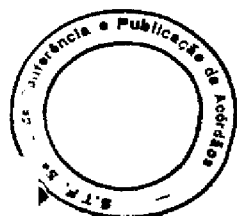
O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) - O processo de formação das leis orçamentárias - não obstante possua disciplina ritual própria - submete-se, em seus aspectos essenciais, aos princípios que orientam e informam a atividade legislativa do Estado. Por isso mesmo, a Constituição Federal ordenou que se lhe estendessem, em caráter subsidiário, "... as demais normas relativas ao processo legislativo" (art. 166, § 7º).

Com a promulgação da vigente Constituição, operou-se substancial reformulação das diretrizes fundamentais concernentes ao processo orçamentário, submetendo-o, de modo efetivo e integral - não obstante a exclusividade de sua instauração pelo Chefe do Executivo -, ao controle e à deliberação das Casas Legislativas, cujo poder de emenda elasteceu-se significativamente.

A nova disciplina constitucional relativa ao orçamento-programa anual, ao tornar mais intensa a co-participação do Legislativo em seu processo de elaboração, suprimiu - até mesmo em função de exigências peculiares ao regime democrático - a inaceitável regra que, incrita no ordenamento constitucional anterior, vedava, consoante proclamou o Supremo Tribunal Federal, a possibilidade de rejeição parlamentar da proposta orçamentária apresentada pelo Executivo (RTJ 63/14).

É bem verdade que esse entendimento - que encontrava apoio no magistério de PONTES DE MIRANDA ("Comentários à Constituição de 1967", com a Emenda n. 1, de 1969", tomo III/217, 3ª ed., 1987, Forense) - foi questionado por

01697020
05550000
06123000
01550350



[Handwritten signature]

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00006126/600

autorizados doutrinadores, como CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, (Parecer, "in", RDP, vol. 39/40. p/ 237) e JOSÉ AFONSO DA SILVA ("Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 237, 2ª ed., 1984, Saraiva), que sustentavam a sua incompatibilidade com a própria natureza do regime representativo e do princípio da separação de poderes.

A nova ordem constitucional, no entanto, que sobreveio em 1988, descaracterizou a índole autoritária do processo legislativo de formação orçamentária e, em cláusula normativa expressa, admitiu a possibilidade jurídica de rejeição, pelo Poder Legislativo, da proposta a este submetida pelo Executivo.

Ao assegurar ao Poder Legislativo a prerrogativa de rejeitar o projeto de lei orçamentária, o legislador constituinte, atento aos prejudiciais efeitos decorrentes dessa anômala situação, impôs, ao Executivo, em regra própria, a necessidade de postular, em cada caso ocorrente, a concessão dos créditos especiais ou suplementares reputados essenciais ao custeio ou à efetivação da despesa pública:

"Art. 166 - (...)

§ 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa." (grifei)

Pode ocorrer, no entanto, que o Legislativo, ao apreciar o projeto de lei orçamentária anual, procrastine ou retarde, por razões políticas ou de outra índole, a sua tramitação. Dessa omissão parlamentar, poderá resultar - no que concerne ao exercício financeiro subsequente - uma situação de anomia no campo orçamentário, com graves prejuízos e sérios inconvenientes à boa gestão dos recursos financeiros e à regular administração dos negócios governamentais.



[Handwritten signature]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00006126/600

Essa inércia do Poder Legislativo, que deixa fluir "in albis" o prazo para apreciar o projeto orçamentário, opera, pelas gravíssimas conseqüências que derivam desse comportamento omissivo, efeitos jurídicos acentuados pelo caráter essencialmente temporário da lei orçamentária, que se rege, dentre outros postulados de índole constitucional, pelo princípio da anualidade.

Esse princípio, ao acentuar a nota de temporariedade da lei orçamentária, traduz-se na circunstância de que, consoante acentua CELSO RIBEIRO BASTOS ("Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário", p. 78, 1991, Saraiva), o diploma orçamentário - por ser anual - é somente válido para o exercício financeiro sujeito ao seu domínio temporal. Significa, desse modo - para lembrar a lição do saudoso NELSON DE SOUSA SAMPAIO ("O processo Legislativo", p. 115, 1968, Saraiva) - "que as disposições e créditos constantes do orçamento perdem automaticamente a sua vigência no último dia do exercício financeiro, que, no Brasil, é 31 de dezembro."

JOSE AFONSO DA SILVA ("O Município na Constituição de 1988", p. 58/59, 1989, RT), em magistério sobre o tema, ressalta os sérios efeitos derivados da recusa pelo Legislativo, da proposta orçamentária anual a ele submetida pelo Poder Executivo:

"A conseqüência mais séria da rejeição do projeto de lei orçamentária anual é que a Administração fica sem orçamento, pois não pode ser aprovado outro. Não é possível elaborar orçamento para o mesmo exercício financeiro. A Constituição dá a solução possível e plausível dentro da técnica do direito orçamentário: as despesas, que não podem efetivar-se senão devidamente autorizadas pelo Legislativo, terão que ser autorizadas prévia e especificamente, caso a caso, mediante leis de abertura de créditos especiais."



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00006126/600

Por outro lado, considerando que não se pode submeter o Estado a um exercício financeiro sem a vigência de nova lei orçamentária anual ("v. CELSO RIBEIRO BASTOS, "op. cit.", p. 80) - o que tornaria impossível a realização de despesas e inviável o desempenho da atividade governamental -, cumpre indagar, dentro do quadro normativo delineado pela própria Constituição, quais seriam os meios destinados a solucionar a anômala situação jurídico-financeira, caracterizada pela ausência da lei orçamentária anual.

Impõe-se registrar neste ponto que várias têm sido, ao longo da evolução de nosso constitucionalismo republicano, as soluções preconizadas pelo legislador constituinte. A possibilidade de inércia do Poder Legislativo no processo decisório concernente à proposta orçamentária viu-se solucionar tanto pela prorrogação do orçamento vigente (Constituição Federal de 1934, art. 50, § 5º, e Constituição Federal de 1946, art. 74) quanto, até, pela promulgação, como lei, do projeto orçamentário originariamente encaminhado pelo Poder Executivo (Carta de 1937, art. 72, "d"). As Cartas de 1967 e 1969, excluía, como já assinalado, a hipótese de rejeição do projeto orçamentário, prescrevendo prazo para que o Poder Legislativo o devolvesse para sanção, findo o qual dar-se-ia a sua promulgação como lei (art. 66 e art. 68, respectivamente).

A nova Constituição não contempla, em seu texto permanente, a hipótese de não apreciação da proposta orçamentária, pelo Poder Legislativo, em tempo hábil - vale dizer, até o final do exercício financeiro. Caberá, desse modo, à lei complementar nacional, prevista no art. 165, § 9º, do Texto Fundamental, ao definir os prazos e o procedimento de elaboração da lei orçamentária, estabelecer a solução adequada.

Não havendo sido promulgada a lei complementar referida - destinada, consoante adverte IVES GANDRA MARTINS ("Comentários à Constituição do Brasil", 6º vol., Tomo II/247, 1991, Saraiva), a veicular normas gerais, a serem observadas



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00006126/600

pelas leis de natureza orçamentária -, permanece vigente a Lei 4.320/64, recebida, no que compatível com a Constituição de 1988, com força e eficácia de lei complementar.

Embora a Lei 4.320/64 não preveja a eventual ausência do orçamento anual, por falta de tempestiva deliberação do Poder Legislativo, há que ter presente a norma constitucional transitória inscrita no art. 35, § 2º, III, que prescreve:

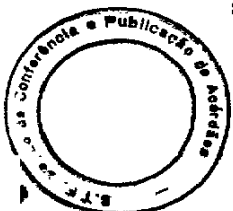
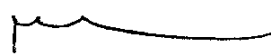
"§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

.....

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa."

Esse preceito constitucional transitório, ao impor ao Legislativo, para efeito exclusivo de sanção pelo Chefe do Poder Executivo, a devolução compulsória do projeto de lei orçamentária anual não apreciado até o encerramento da sessão legislativa, não parece conferir qualquer fundamento jurídico à previsão - estipulada em sede meramente legal - de aplicação automática, mesmo que em bases provisórias, do projeto orçamentário formulado pelo Poder Executivo, como se ele verdadeira lei fora.

A regra transitória, ao assim dispor sobre a matéria, conferiu à inércia do Poder Legislativo apenas um único efeito jurídico: o da imediata remessa do projeto orçamentário anual, no estado em que se achar, ao Chefe do Executivo, em ordem a possibilitar-lhe o exercício da prerrogativa constitucional da sanção.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00006126/600

Extraír do silêncio do Poder Legislativo, que se abstém de deliberar sobre a matéria orçamentária "oportuno tempore", uma consequência apenas imputável aos atos de aprovação parlamentar dos projetos de lei em geral - e de sua consequente sanção - equivale a parificar, à lei, em grau de eficácia, autoridade e valor jurídico, um mero projeto de lei, com usurpação, assim, daquelas competências constitucionais, do que resulta grave ofensa aos postulados do sistema representativo e da separação de poderes.

Sendo certo que a regra transitória em questão concerne, apenas, à lei orçamentária da União - embora extensível às unidades federadas por aplicação analógica - e considerando que a matéria se insere no rol das competências concorrentes (CF, art. 24, II), o que legitima o Estado-membro para o exercício da competência legislativa plena, na parte em que omissa a legislação fundamental ou de princípios, coloca-se a questão da compatibilidade da solução preconizada pela Lei Estadual n. 1848/91 (art. 34, § 1º) - que consiste em autorizar o Poder Executivo a executar o Projeto de lei orçamentária originalmente encaminhado - com o sistema orçamentário e de formação das leis, adotado pela Constituição de 1988.

A competência outorgada ao Estado-membro para legislar plenamente, ainda que sobre diretrizes ou regras de caráter fundamental, é, inquestionavelmente, uma prerrogativa de índole constitucional. A unidade federada age, nesse contexto, por direito próprio, e não mediante delegação do poder central.

Essa excepcional prerrogativa, contudo, não legitima a edição, pelo Estado-membro, de normas cujo conteúdo ou modo de revelação ponha-se em situação de antinomia com quanto prescreve a Constituição Federal.

Tendo presente essa submissão do processo de formação das leis orçamentárias às normas referentes ao processo legislativo (CF, art. 166, § 7º), não há como recusar que a



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00006126/600

norma impugnada parece revelar incompatibilidade com o sistema constitucional de elaboração legislativa, na medida em que, ao autorizar o Governo estadual "a executar o projeto de Lei Orçamentária originalmente encaminhado", dispensa o necessário, prévio e explícito pronunciamento do órgão legislativo sobre as proposições que lhe sejam apresentadas. Essa subversão do processo de formação da lei orçamentária resultaria caracterizadas pela circunstância de o preceito legal impugnado conferir a mero projeto - mesmo que apenas temporariamente - eficácia própria de ato legislativo perfeito e acabado.

A antecipação das virtualidades jurídicas inerentes à lei, pela outorga de igual eficácia a mera proposição legislativa, parece traduzir, assim, uma inaceitável inversão das fórmulas constitucionais do processo de elaboração dos atos legislativos.

Mais acentuar-se-ia a preocupação com o desprezo aos princípios constitucionais do processo de formação das leis, se se considerasse que a norma ora impugnada poderia, até, encerrar o mecanismo - hoje banido do ordenamento constitucional positivo brasileiro, em suas disposições permanentes - da aprovação tácita, ficta ou presumida dos projetos de lei, configurado pela supressão da fase deliberativa do procedimento legislativo.

Desse modo - e ainda que para atender a suas peculiaridades - não parece lícito ao Estado-membro, a pretexto de exercer a competência que lhe atribui o § 3º do art. 24 da Constituição Federal, deferir, com inobservância dos postulados que regem o processo legislativo, eficácia de lei àquilo que ainda constitui mera proposição legislativa.

Além disso, há, ainda, o aspecto formal.

A Constituição Federal prevê, em seu art. 165, § 9º, que cabe à lei complementar (I) "dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização



[Handwritten signature]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00006126/600

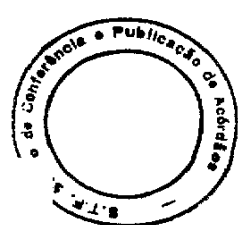
do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual".

Tendo em vista que o constituinte federal estabeleceu a lei complementar como sede necessária à veiculação da matéria referida (art. 165, § 9º), não parece lícito ao legislador estadual editar tais regras gerais em lei ordinária, muito menos na lei estadual de diretrizes orçamentárias, cujo objeto é, tão-somente, por explícita destinação constitucional, o de definir as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração material da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF, art. 165, § 2º; Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 206, § 2º).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - mera espécie legislativa ordinária que é -, qualquer que seja a fonte de sua emanção, não constitui instrumento constitucionalmente idôneo para fixar normas de regência do processo legislativo-orçamentário, dada a sua específica destinação constitucional, que vem assinalada, em seus precisos limites materiais, no art. 165, § 2º, da Carta Política. Disso decorre que, ao pretender solucionar a inércia decisória eventualmente verificada na instância parlamentar - pela outorga, a um mero projeto de lei, de efeitos jurídicos apenas compatíveis com a edição de um ato legislativo perfeito e acabado - o legislador ordinário estadual, sobre extravazar os limites pré-estabelecidos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitaria, frontalmente, as regras e os princípios do processo legislativo.

De todo o exposto, ressalta a plausibilidade jurídica da tese de inconstitucionalidade deduzida na presente ação direta.

Entendo igualmente presente o requisito do "periculum



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00006126/600

in mora", a recomendar o provimento cautelar.

A possibilidade de execução provisória de mero projeto de lei orçamentária autorizada por legislação estadual ordinária, em prescrição aparentemente desprovida de qualquer fundamento constitucional, revela-se extremamente inconveniente - para não dizer grave e lesiva - ao interesse público do Estado.

Nem se diga que a possível falta de orçamento, por ausência de deliberação legislativa oportuna, acarretaria um prejuízo ainda maior às finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro - o denominado "periculum in mora" em sentido inverso.

O sistema constitucional vigente, ao permitir a abertura de créditos especiais, mediante prévia e específica autorização legislativa (art. 167, I, "a contrario sensu"), ministra os elementos necessários à obtenção dos recursos estritamente imprescindíveis à gestão financeira do Estado.

Reconheço que essa solução não é a mais conveniente aos interesses do Poder Executivo, na medida em que, ao condicionar o Governador no exercício da administração financeira local, impondo-lhe a sistemática solicitação, ao Poder Legislativo, da abertura dos créditos que se fizerem necessários, torna mais lento e burocrático o processo de gestão administrativa do Estado. Penso, contudo, que essa solução se revela mais compatível com o sistema orçamentário consagrado pela Constituição de 1988 do que aquela adotada pelo preceito ora impugnado, que confere à demora do Poder Legislativo, na apreciação da proposta orçamentária, uma consequência mais ampla do que aquela constitucionalmente prevista para a hipótese de sua rejeição (art. 166, § 8º). A prevalecer a norma ora impugnada, estar-se-ia dando, com ofensa evidente ao sistema constitucional de formação das leis, força, eficácia e valor de ato legislativo perfeito e acabado a mero projeto de lei.



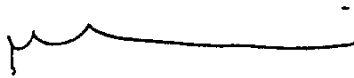
[Handwritten signature]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

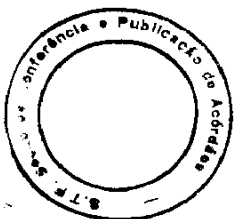
Nº 00006126/600

Com essas considerações, defiro o pedido de medida liminar para determinar a suspensão da eficácia do § 1º do art. 34 da Lei n. 1.848, de 23 de julho de 1991, do Estado do Rio de Janeiro, até o julgamento final desta ação direta.

Neste sentido é o meu voto.



/jdm.



Supremo Tribunal Federal

21.11.1991

TRIBUNAL PLENO

311

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 612- - RIO DE JANEIRO
(Medida Liminar)

V O T O

O Sr.Ministro CARLOS VELLOSO: -Sr.Presidente, pe
ço licença ao eminente Ministro Relator para indeferir a medida
liminar, porque, na verdade, não vejo ocorrente o requisito do
periculum in mora. *Carlos Velloso*

01697020
05550000
06123010
01560490



21.11.91

Tribunal Pleno

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 612 - RIO DE JANEIRO
(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhor Presidente, abstração feita de não ter a autora sequer alegado em que consistiria o *periculum in mora* ou a conveniência pública grave que levasse à suspensão cautelar, parece-me que os debates demonstraram um dilema. Se o que se teme é que a obstrução governamental possa levar à não aprovação do orçamento, como forma de chegar-se a aplicação do parágrafo da norma impugnada, que lhe dá poderes para execução provisória do seu projeto, a suspensão dessa norma tornaria inevitável o recurso ao inciso III, § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. E, então, ao invés dessa execução provisória, teremos a execução, a título definitivo, mediante a sanção, como lei, do projeto não aprovado.

O que o sistema constitucional não permite e a conveniência pública repele é a hipótese de anomia orçamentária: ou se aceita, ainda que até melhor exame, a vigência dessa solução, que não me parece desarrazoada - porque permanece com a assembléia a possibilidade de, aprovando o orçamento co-

01697020
05550000
06123020
01540580



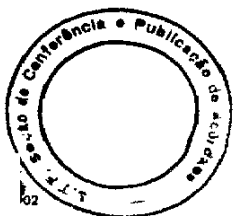
ADIn nº 612 - RJ

- 2 -

mo melhor entender, fazer cessar a execução provisória do projeto - ou incidirá fatalmente a disposição transitória federal, levando a promulgação do mesmo projeto como lei, em caráter definitivo.

Com essas considerações, peço vênias, Senhor Presidente, para indeferir a liminar, sem prejuízo de melhor exame da questão no julgamento do mérito.

mcpr/



21.11.91

TRIBUNAL PLENO

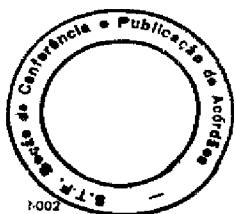
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 612 - RIO DE JANEIRO
(Medida Liminar)

V O T O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: -
Sr. Presidente, sem prejuízo de considerar relevante a ques
tão constitucional tão bem exposta pelo eminente Ministro Re
lator, mas por não estar demonstrado o periculum in mora, e,
ainda pelas demais razões de conveniência antecipadas pelo
eminente Ministro MOREIRA ALVES, indefiro o pedido de medida
liminar. *O GalloTTi*

01697020
05550000
06123030
01410610

/raf/



21/11/91

TRIBUNAL PLENO
315

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (M. CAUT.) Nº 00006126/600

V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - Sr. Presidente. Não tenho como suscetível de acolhida a exegese emprestada, no ato impugnado, ao art. 35, § 2º, incisos II e III, do ADCT de 1988. O primeiro reza que "o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa." Já o inciso III mencionado estabelece: "o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa." Em realidade, cumpre entender que somente é devolvido projeto de iniciativa do Presidente da República, para sanção, quando haja o Congresso Nacional aprovado a matéria dele constante, quer se cuide de seu conteúdo originário, quer de substitutivo, ou do projeto modificado. Cumpre ocorra deliberação. O que a Constituição estabelece como um dever do Poder Legislativo é devolver até aquelas datas designadas: o fim do primeiro período da sessão ou o fim do exercício, do ano financeiro. A expressão "devolvido para sanção" implica deliberação do Poder Legislativo sobre a matéria.

Com efeito, é de verificar, nesse sentido, a diferença entre o texto do art. 35, § 2º, III, do ADCT de 1988, e o que se continha no art. 68, da Constituição de 1967. A Constituição de 1967, no art. 68, estipulava: "Art. 68. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei." A Constituição anterior previa essa consequência.

O art. 35 estipula apenas dever o Poder Legislativo deliberar sobre o Projeto e devolvê-lo para sanção. Devolver para sanção implica prévia deliberação: aprova ou rejeita o projeto como foi, ou aprova substitutivo. Enfim,

J. Néri

/MCA

01697020
05550000
06123040
01350720



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (M. CAUT.) Nº 00006126/600

ele tem que deliberar sobre a matéria naquele prazo e devolver o projeto ao Executivo, para sanção.

O regime anterior era claro. O Congresso Nacional haveria de devolver o projeto para sanção, prevendo-se a consequência que o atual não estabelece. Preceituava o art. 68, da Constituição anterior, que o projeto seria promulgado como lei, se não houvesse deliberação do Legislativo, no prazo consignado. A respeito desse dispositivo, anotou PAULO SARASATE ("CONSTITUIÇÃO DO BRASIL AO ALCANCE DE TODOS", 2ª ed., p. 364): "O projeto do Executivo (nos textos anteriores falava-se em proposta) deverá chegar à Câmara até 1º de agosto de cada ano e, depois de ir ao Senado e retornar à outra Casa, subirá à sanção presidencial até 30 de novembro (art. 68). A consequência da superação desse prazo não será mais, como nos textos de 1946 e outros, a aplicação do Orçamento anterior no exercício seguinte, com todos os inconvenientes daí resultantes." - Quer dizer, nos regimes anteriores, aplicava-se o Orçamento anterior se não fosse aprovado. No de 1967, a Constituição era expressa: será promulgado como lei o projeto. A atual Constituição não prevê consequências, estabelece apenas o dever de ser aprovado.

Assim sendo, não cabe extrair, sem texto expresso, essa consequência, de que, se não for aprovado, ou se não houver deliberação dentro do prazo, está aprovado o projeto e pode ser sancionado. A expressão "devolvido para sanção" pressupõe projeto submetido a deliberação. O Congresso delibera sobre a matéria e encaminha à sanção, porque só se sanciona projeto aprovado, e a Constituição não haveria de usar impropriamente o termo. A Constituição de 1967 dizia a mesma coisa: "será devolvido para sanção." E mais: "se não for aprovado, será promulgado." As Constituições anteriores previam: "se não for aprovado dentro do prazo, aplica-se o Orçamento anterior." - A consequência será, em vez disso, a promulgação, como lei, do projeto do Governo, dentro do processo legislativo geral estabelecido para os projetos do Poder Executivo com prazos certos de votação.

Esta era a lição da doutrina no regime da Constituição de 1967.

J. N. Fri



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (M. CAUT.) Nº 00006126/600

Também, na Emenda Constitucional nº 1/1969, o texto do art. 66 é diferente do que se contém no art. 35, § 2º, II e III, do ADCT de 1988. Rezava o art. 66 referido:

"Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei".

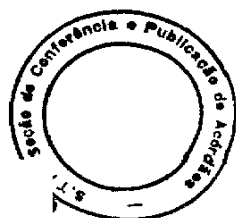
De verificar é que, no regime da Carta Política de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1/1969, o prazo de deliberação, em torno do projeto orçamentário, era fatal. Não devolvido o projeto aprovado pelo Congresso Nacional, para sanção, até a data estabelecida, a consequência prevista era o projeto ser tido como aprovado e, assim, promulgado como lei, "automaticamente", na expressão de PONTES DE MIRANDA.

No art. 35, § 2º, II, da Constituição de 1988, não se estipula que, não devolvido para sanção, até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, o projeto será tido como aprovado e, em consequência, se promulgará como lei. É que, não mais existindo em nosso sistema a aprovação de projeto de lei, por decurso de prazo, não cabia estabelecer a automática decorrência do não envio do projeto para sanção. Ademais disso, em regra expressa, a Constituição cuidou dessa importante matéria, ao estipular, no parágrafo 2º de seu art. 57, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Resulta do sistema da Constituição que esta quer que delibere o Congresso Nacional sobre o projeto em referência, não sendo possível admitir sua aprovação por decurso de prazo. Exame do § 2º do art. 57, da Lei Maior, evidencia o relevo que o constituinte emprestou a esse assunto, excluindo-o, inclusive, das hipóteses de delegação."

Hã, ainda, outro aspecto: a Constituição

J. Neri

/MCA



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (M. CAUT.) Nº 00006126/600

expressamente exclui, da possibilidade de delegação, essa matéria. Sobre o tema, sequer pode haver delegação.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Isso não é delegação, mas aprovação.

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - Essa solução que V. Exa. preconiza leva à possibilidade de o Poder Executivo ter o orçamento que quiser.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - O Congresso tem o dever de votar.

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - O Executivo encaminha o projeto. Se a Bancada do Governo fizer obstrução, de maneira que não possa ser votado até a data referida, dar-se-á o que ocorria no regime anterior, da Constituição de 1967/1969: aprovação por decurso de prazo, com promulgação. Era esse o sistema anterior.

Assim sendo, em se tratando de legislação sobre "planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos", não poderá o Congresso Nacional deixar de deliberar. É essa função primordial, em matéria de contas públicas, de gastos públicos - a aprovação do plano orçamentário. A Constituição quer que o Congresso não deixe de deliberar -, aprovando projeto de lei, que será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, - em se cogitando do projeto de diretrizes orçamentárias, ou do exercício financeiro, em se cuidando do projeto do orçamento. Em se tratando da primeira hipótese -, a sessão legislativa não será interrompida, enquanto não aconteça a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Sr. Presidente. Não posso deixar de considerar relevante a fundamentação da Assembléia Legislativa, quando argúi a inconstitucionalidade desse dispositivo de lei ordinária, que estabelece solução em virtude da qual se tem a possibilidade de um projeto de orçamento ser aprovado sem deliberação da Casa Legislativa competente. No que concerne à conveniência de suspender esse dispositivo, estou também com o eminente Ministro Relator. Acerca de matéria de tal natureza, um dispositivo dessa índole, que fere, a meu ver, de maneira frontal, o sistema da Constituição, é de conveniência para os

J. Néri

/MCA

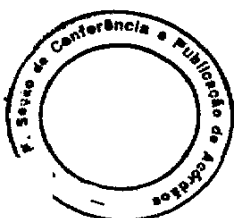


AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (M. CAUT.) Nº 00006126/600

interesses da ordem jurídica que cesse imediatamente sua vigência. Há tempo, ainda, ademais, para que a Casa Legislativa cumpra o seu dever, isto é, delibere, conforme quer a Constituição, sobre a matéria do projeto de orçamento, até o término do exercício financeiro.

Voto, assim, acompanhando o eminente Ministro Relator, no sentido de deferir a cautelar.

Dr. V. F. R.



/MCA

21.11.91

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 612 - RIO DE JANEIRO
(Medida Liminar)

V O T O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES: - A questão, sem dúvida, é juridicamente relevante.

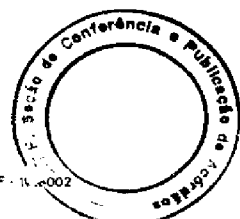
Sucede, porém, que, no caso, não há periculum in mora, até porque quem propõe esta ação direta é a Mesa Diretora da Assembléia que não pode alegá-lo a partir da presunção de que, faltando quase um mês para o recesso legislativo, a Casa que ela dirige não irá cumprir o seu dever constitucional.

Resta o problema de saber-se se há conveniência em suspender-se a norma impugnada. Aqui, aliás, é preciso encontrar-se a razão por que, em dispositivo do ato das disposições constitucionais transitórias, a Constituição vá dizer o que parece óbvio: se projeto de lei for aprovado, será ele enviado à sanção presidencial. Isso decorre do sistema constitucional, e, mesmo em se tratando de projeto de lei orçamentária, não há exceção a tal princípio.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: - É uma disposição transitória para suprir a falta da lei complementar à qual se confiou a solução deste problema, que, como notou V. Exa., há de ser resolvido, de como dar continuidade a administração dos Três Poderes do Estado, se o projeto de lei orçamentária não for rejeitado nem aprovado. Há de haver uma solução para preencher o vazio de lei orçamentária, a qual se delegou à lei complementar.

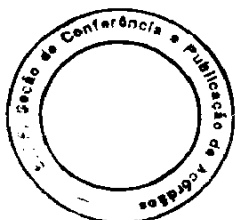
Esse dispositivo do art. 35 do ADCT só tem sentido se nele se entender dada essa solução provisória, até que venha a lei complementar.

01697020
05550000
06123050
01280850



O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES: - Com relação à conveniência, Sr. Presidente, fico com o que se me afigura mal menor que é, no caso, o de manter provisoriamente este dispositivo.

Assim, também indefiro a cautelar.



21.11.1991.

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 612 RIO DE JANEIRO

(Medida Cautelar)

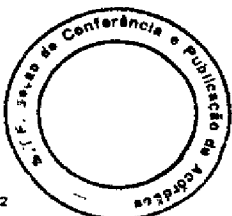
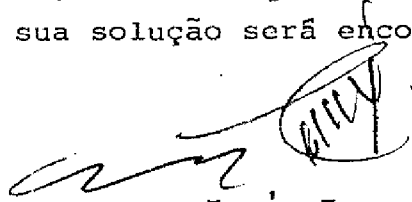
V O T O

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES (PRESIDENTE): -

Também peço vênia ao eminente Relator e aos demais que o seguiram para indeferir a medida cautelar.

No caso, confesso que acho mais difícil julgar a liminar do que o próprio mérito. Se tivesse que julgar o mérito não teria a mesma dificuldade. Aqui, porém, estamos examinando se convém ou não suspender essa lei, e estou convencido de que o mal maior seria suspendê-la, porque todos os problemas que foram suscitados acabariam surgindo. Fico, então, com a solução de conveniência, de prudência, e indefiro a medida cautelar, certo de que, no mérito, a questão é relevantíssima e a sua solução será encontrada no devido tempo.

01697020
05550000
06123060
01400900



PLENÁRIO

EXTRATO DA ATA

ADIn 612-6 - RJ - medida liminar

Rel.: Min. Celso de Mello. Repte.: Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Advs: Alberto Silbert e outro). Reqdos: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal indeferiu a medida cautelar, vencidos os Ministros Relator, Ilmar Galvão e Néri da Silveira, que a deferiam. Votou o Presidente. Plenário, 21.11.91.

01697020
05550000
06124000
00001050

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso e Ilmar Galvão. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Célio Borja, Paulo Brossard e Marco Aurélio.

Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva, substituto.


LUIZ TOMIMATSU

Secretário

