

03/06/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 612-6 RIO DE JANEIRO  
(Questão de Ordem)

01743010  
05080000  
06121000  
00000120

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

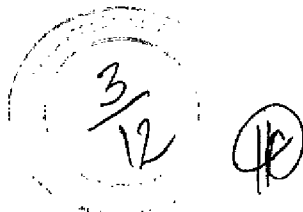
E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -  
LEI N. 1.848/91, DO RIO DE JANEIRO (ART. 34) - LEI DE  
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - NATUREZA JURÍDICA - NORMA LEGAL DE  
VIGÊNCIA TEMPORÁRIA - PLENO EXAURIMENTO DE SUA EFICÁCIA  
JURÍDICO-NORMATIVA - PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO.

- A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, § 2º, da Carta Federal, compreende as metas e prioridades da Administração Pública, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Mais do que isso, esse ato estatal tem por objetivo orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

- A ordinária vinculação da Lei de Diretrizes Orçamentárias a um exercício financeiro determinado define-lhe a natureza essencialmente transitória, atribuindo-lhe, em consequência, eficácia temporal limitada. Esse ato legislativo - não obstante a provisoriedade de sua vigência - constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do novo sistema orçamentário brasileiro.

- Objeto do controle concentrado de constitucionalidade somente pode ser o ato estatal de conteúdo normativo, em regime de plena vigência.

A cessação superveniente da vigência da norma estatal impugnada em sede de ação direta de inconstitucionalidade, enquanto fato jurídico que se revela apto a gerar a extinção do processo de fiscalização abstrata, tanto pode decorrer da sua revogação pura e simples como do exaurimento de sua eficácia, tal como sucede nas hipóteses de normas legais de caráter temporário.

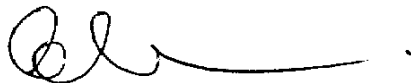


A C Ó R D ã O

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 unanimidade de votos, resolvendo questão de ordem proposta pelo Relator, em julgar prejudicada a ação.

Brasília, 03 de junho de 1993.

OCTAVIO GALLOTTI - PRESIDENTE



CELSO DE MELLO - RELATOR

/csf.

03/06/93

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 612-6 RIO DE JANEIRO  
(Questão de Ordem)

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

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - A Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação direta de inconstitucionalidade impugnando o § 1º do art. 34 da Lei estadual n. 1.848/91, que dispôs sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 1992 e deu outras providências.

Apreciando a medida cautelar requerida *initio litis*, o Plenário do Supremo Tribunal Federal indeferiu, contra o meu voto, a suspensão da eficácia do dispositivo impugnado, em decisão que, embora vencido, assim fiz ementar:

"ACÇÃO 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

01743010  
05080000  
06122000  
00000260

**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."

O Governador do Estado do Rio de Janeiro, que figura como litisconsorte passivo na presente ação direta, requer a extinção do processo sem julgamento de mérito, ao argumento de que desapareceu o interesse processual no seu prosseguimento, já que se trata de arguição de inconstitucionalidade de dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias relativa ao exercício findo de 1992.

Considerando a natureza temporária da Lei de Diretrizes Orçamentárias, trago o processo, em questão de ordem, para apreciação do Pleno desta Corte.

É o relatório.

/csf.



V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) - A norma impugnada na presente ação direta acha-se consubstanciada no § 1º do art. 34 da Lei estadual n. 1.848, de 23 de julho de 1991, que assim dispõe:

"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."

O dispositivo legal questionado acha-se inscrito na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Rio de Janeiro, que foi editada com o objetivo de estabelecer, para o exercício financeiro de 1992, as orientações gerais condicionantes da elaboração dos orçamentos do Estado e as metas e prioridades a serem observadas pela Administração Pública local.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, § 2º, da Carta Federal, compreende as metas e prioridades da Administração Pública, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Mais do que isso, esse ato estatal tem por objetivo orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A ordinária vinculação da Lei de Diretrizes Orçamentárias a um exercício financeiro determinado define-lhe a natureza essencialmente transitória, atribuindo-lhe, em consequência, eficácia temporal limitada.

Esse ato estatal, que constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do sistema orçamentário brasileiro, traduz espécie legislativa de caráter temporário. "Trata-se" - consoante acentua JOSÉ AFONSO DA SILVA ("Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 613, 5ª ed., 1989, RT) - "de lei anual", na medida em que, "por sua natureza (...) deve preceder à elaboração orçamentária, porque ela é que vai dar as metas e prioridades que hão de constar do orçamento anual".

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Rio de Janeiro (Lei n. 1.848/91), cujo art. 34, § 1º, está sendo questionado na presente ação direta, refere-se ao exercício financeiro de 1992. Com o término deste, operou-se a cessação da vigência e da eficácia do diploma legal em causa.

O dispositivo impugnado, ao autorizar o Governo estadual - tão-somente no que se refere ao exercício financeiro de 1992 - " a executar o projeto de Lei Orçamentária originalmente encaminhado", em caso de sua não aprovação até o término da Sessão Legislativa, exauriu-se em seu conteúdo eficaz, até porque, no processo de elaboração orçamentária, foi aprovado substitutivo, afinal transformado na Lei n. 1.955, de 11/2/92 (D.O.E. de 12/2/92, pág. 01) que estimou a Receita e fixou a Despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de 1992.

A norma ora questionada, portanto, não mais ostenta vigência e nem possui qualquer força jurídica vinculante. Trata-se de preceito legal cuja aplicabilidade cessou por completo, a partir do advento da Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 1992. A regra legal em questão simplesmente exauriu-se, esgotou-se naquilo que de aptidão jurídica pudesse dispor.

A jurisprudência desta Corte, a partir do julgamento da ADIn n. 709, Rel. Min. PAULO BROSSARD, firmou-se no sentido da prejudicialidade da ação direta na hipótese de revogação superveniente do ato normativo impugnado, independentemente da existência de efeitos residuais concretos.

Esse entendimento aplica-se, a fortiori, nos casos em que o objeto da ação é ato normativo de natureza temporária, cuja perda de eficácia concretiza-se com o esaurimento do comando jurídico que nele se encerra.

Desse modo a cessação superveniente da vigência da norma estatal impugnada, enquanto fato jurídico que se revela apto a gerar a extinção do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato normativo questionado como do exaurimento de sua eficácia, tal como sucede nas hipóteses de normas legais de caráter temporário.

Nesse sentido, já decidiu esta Corte, ao julgar a ADIn n. 534-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, em que se reconheceu, nos seguintes termos, a prejudicialidade da ação direta pelo exaurimento da eficácia das normas - igualmente vocacionadas à vigência temporária - que determinaram o bloqueio de cruzados novos:

*"- A cessação superveniente da eficácia da lei argüida de inconstitucional inibe o prosseguimento da ação direta de inconstitucionalidade (...).*

*- A extinção anômala do processo de controle normativo abstrato, motivada pela perda superveniente de seu objeto, tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato estatal impugnado como do exaurimento de sua eficácia, tal como sucede nas hipóteses de normas legais destinadas à vigência temporária."*

Isto posto, e tendo presente que o objeto do controle concentrado de constitucionalidade somente pode ser o



ato estatal de conteúdo normativo, em regime de plena vigência, não há como dar prosseguimento ao processo quando esse ato, uma vez exauridos integralmente os seus efeitos, teve, como no caso, a sua eficácia jurídica definitivamente cessada.

Julgo, em consequência, prejudicada esta ação direta.

É o meu voto.



/llpc.



03/06/93

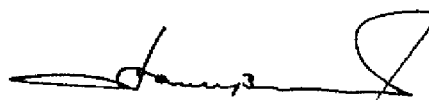
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 612-6 RIO DE JANEIRO

V O T O

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Senhor Presidente, a apreciação da presente ação direta de inconstitucionalidade sugere algumas observações. Até a reforma de 1926 inexistia norma constitucional a disciplinar a elaboração dos orçamentos, então, distintos, da receita e da despesa. Isto fez com que, muitas vezes, se encerrasse o ano e não existisse orçamento. O fato, notório e grave, inspirou a reforma do inciso 1 do artigo 34, da Constituição de 91 no sentido de ser "prorrogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor". Valendo-se da experiência, a Constituição de 34 prescreveu que seria "prorrogado o orçamento vigente se, até 3 de novembro, o vindouro não houver sido enviado ao Presidente da República para a sanção", art. 50 § 5º. Semelhantemente, estabeleceu a Constituição de 46, "se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor", art. 74. De forma diferente, mas com escopo semelhante, dispôs a Carta de 67. O projeto de orçamento deveria ser enviado até cinco meses antes do fim do ano e se até quatro meses a contar de seu recebimento não tivesse sido devolvido para sanção, o projeto seria promulgado como lei, art. 68, e a Carta de 69, na mesma linha, prescreveu que se até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, 1º de dezembro, não tivesse sido devolvido para sanção o projeto, que deveria

01743010  
05080000  
06123010  
01530420

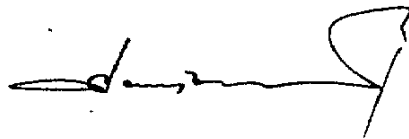


ser apresentado até 1º de setembro, seria ele "promulgado como lei", art. 66.

Como é notório, a partir de 1967, os orçamentos foram feitos pelo Poder Executivo; era simbólica a participação do Legislativo; uma ou duas emendas eram aprovadas, geralmente por inspiração do Executivo, para corrigir equívocos materiais, como a mudança do nome de um serviço.

Como tantas vezes ocorre e tem ocorrido entre nós, passamos do zero ao infinito, correndo o risco de, amanhã, andarmos do infinito ao zero. O certo é que a Constituição calou a respeito, olvidada da longa experiência republicana em matéria orçamentária. Voltamos a antes de 1926. E o orçamento para 1993 foi aprovado no último dia de abril. A lei anual terá a duração de oito meses.

Feito este registro, e voltando ao caso em exame, entendo que a ação não pode prosperar, dado que a eficácia da lei questionada já se exauriu por completo. Descabe, por inteiro, a liminar pleiteada. Voto com o Sr. Ministro Relator.



EXTRATO DE ATA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 612-6 - questão de ordem**  
ORIGEM : RIO DE JANEIRO  
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO  
REQTE. : MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
: DE JANEIRO  
ADVS. : ALBERTO SILBERT E OUTRO  
REQDOS. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E ASSEMBLEIA  
: LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Decisão:** Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado pelo adiantado da hora. Plenário, 20.5.93.

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal, resolvendo questão de ordem proposta pelo Relator, julgou prejudicada a ação. Votou o Presidente. Plenário, 03.6.93.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Paulo Brossard, Se púlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, I I mar Galvão e Francisco Rezek. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves e Sydney Sanches.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Ma chado da Silva.

  
LUIZ TOMIMATSU

Secretário