ORÇAMENTO — AUTORIZAÇÃO DE DESPESA — AÇÃO JUDICIAL

— A simples autorização de despesa, consignada na lei orçamentária, não confere aos seus destinatários direito subjetivo e cobrança judicial.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado do Paraná *versus* Fundação "Casa do Trabalhador"

Recurso extraordinário n.º 75.908 — Relator: Sr. Ministro OSWALDO TRIGUEIRO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes, autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 8 de junho de 1973. *Luiz Gallotti*, Presidente. *Oswaldo Trigueiro*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Confirmando decisão que julgou procedente ação ajuizada pela Fundação "Casa do Trabalhador" contra o Estado do Paraná, decidiu o Tribunal de Justiça, *ut* acórdão de fls. 155:

"Verbas destinadas a instituição assistencial. Requerimento administrativo não atendido. Obrigação de pagar.

Prevendo a lei orçamentária em favor da instituição, quantias certas, não há que se falar em novas leis destinadas, especificamente, à liberação das verbas, bastando, para isso, requerimento convenientemente formalizado.

Decisão de 1.º grau confirmada, por seus fundamentos."

Recurso extraordinário do Estado (fls. 158) foi admitido por despacho (fls. 168) do teor seguinte:

"Fundação "Casa do Trabalhador" propôs contra o Estado do Paraná, perante o Juízo de Direito da 16.ª Vara Cível da Comarca de Curitiba, a ação ordinária de cobrança de que nos dá notícia a petição vestibular, acompanhada da documentação, que a instrui, de fls. 3 e seguintes do feito, visando à cobrança de Cr$ 115.500,00 (cento e quinze mil e quinhentos cruzeiros) acrescida dos juros de mora, custas do processo e honorários de advogado na base de vinte por cento sobre o valor da causa, proveniente de dotações orçamentárias, cujas verbas, destinadas à autora, o réu não lhe pagou.

Citado o réu, estabelecida a relação processual, contestado o feito e saneado o processo pelo despacho irrecorrido de fls. 119, realizou-se a audiência de instrução e julgamento, proferindo o Dr. Juiz singular a sentença de fls. 121-5, pela qual julgou a ação proposta procedente, para os fins constantes de sua parte dispositiva.

Houve recurso de ofício e voluntário, regularmente processados nas instâncias ordinárias, aos quais a 1.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado negou provimento, para confirmar a decisão recorrida, sem discrepância de votos.

Irresignado, manifestou o sucumbente, para o Supremo Tribunal Federal, o recurso extraordinário tempestivo de fls. 158-63, esteado no art. 119, III, letras *a* e *d*, da Constituição Federal, que mereceu, a tempo, a impugnação de fls. 165-66.

Alega o recorrente que o julgado recorrido contrariou os dispositivos da Constituição Federal que tratam do orçamento, invocando, em abono da tese, que defende, segundo a qual a instituição de verba de auxílio na lei de meios não cria direito a recebimento, julgado do Supremo Tribunal Federal, inserto *in RT*, 282/859.

O aresto que o recorrente tenta quebrantar apresenta a seguinte ementa (fls. 155) *verbis*:

"Verbas destinadas a instituição assistencial. Requerimento administrativo não atendido. Obrigação de pagar. Prevendo a lei orçamentária em favor da instituição, quantias certas, não há que se falar em novas leis destinadas, especificamente à liberação das verbas, bastando, para isso, requerimento convenientemente formalizado.

Decisão de 1.º grau confirmada, por seus fundamentos."

O dissídio pretoriano invocado tem visos de certa adequação e juridicidade à hipótese controversa na causa.

Admito o recurso excepcional de folhas."

Nesta instância, a Procuradoria-Geral da República (fls. 180) opinou:

"1. O Tribunal *a quo*, fls. 155, confirmando a decisão inicial, declarou a procedência da ação ordinária de cobrança para o fim de recebimento de verba constante de lei orçamentária, porque outra lei que estabelecesse forma de liberar tal verba significaria quase uma redundância, bastando ao interessado requerer o pagamento com observância das exigências legais ou estatutárias comuns.

2. Daí o recurso extraordinário do Estado do Paraná, fundado nas letras *a* e *d* do permissivo constitucional, alegando contrariedade aos princípios constantes dos arts. 60 e seguintes da Constituição Federal, relativos ao orçamento, e trazendo ao dissídio o RE n.º 34.581, *in RTJ*, 282/859.

3. Somos pelo conhecimento do recurso.

4. Inicialmente, é de se notar que não colhe a impugnação da recorrida de se tratar de interpretação de lei local. É certo, segundo nos parece, que tal obstáculo foi aceito no RE n.º 55.939, Relator Ministro Luiz Gallotti, *in RTJ*, 42/44, referentemente à inconstitucionalidade decretada em relação a lei promulgada pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, segundo a qual o próprio Legislativo mineiro se atribuiu a execução orçamentária na parte relativa às subvenções resultantes de propostas dos Deputados.

5. Entretanto, se no mérito os dois casos são semelhantes, ou assemelhados, na preliminar tal não ocorre, porque no referido RE n.º 55.939 o Tribunal de Justiça de Minas Gerais decretou a inconstitucionalidade da lei local em face da própria Constituição Estadual, não tendo o eg. Tribunal Pleno conhecido do recurso em face da inexistência de contrariedade à Constituição Federal, retornando-se, assim, ao vedado simples reexame do direito local.

6. A situação versada nos presentes autos é diferente, pois o Tribunal *a quo* examinou e interpretou os princípios constitucionais relativos ao orçamento e sua execução, os quais são idênticos nos planos federal e estadual, como determinado no art. 13, IV, da Constituição Federal.

7. A decisão recorrida não só contrariou a Constituição Federal, como também entrou em divergência com os RE n.º 34.581 e RE n.º 55.939, no sentido de que, não se constituindo o orçamento em lei, as subvenções ou dotações nele previstas não significam declaração de direito exigível perante ao Poder Judiciário, inexistindo obrigatoriedade por parte do Poder Executivo quanto ao pagamento.

8. A lei orçamentária é previsão, autorização e ordenação financeira do Estado, competindo ao Poder Executivo, unicamente, a sua execução, dentro das normas por ele baixadas e tendo em vista as suas possibilidades financeiras, segundo critérios próprios da Administração Pública. Em síntese, as verbas, subvenções, dotações ou

despesas autorizadas no orçamento não atribuem direito de recebimento aos destinatários.

9. Somos pelo provimento do recurso extraordinário, decretada sendo a carência da ação ordinária de recebimento."

VOTO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Relator): Parece-me tranqüilo, na doutrina, que a simples autorização de despesa, consignada em lei orçamentária, não confere aos seus destinatários direito subjetivo, que dê suporte à postulação judicial de cobrança compulsória.

A realização da despesa pública é tarefa que incumbe ao Poder Executivo, conhecedor das disponibilidades do Tesouro e responsável pela execução orçamentária, na forma da Constituição e das leis.

Esse entendimento já foi consagrado em precedente do Supremo Tribunal — o RE n.º 34.581, em cuja fundamentação se lê:

"O orçamento, como uma aprovação prévia da receita e das despesas públicas, é uma lei formal. É um plano de governo, proposto pelo Executivo. Como diz Aliomar Baleeiro, é em face das necessidades e medidas planejadas para satisfazê-las, que os representantes concedem ou não, autorização para a cobrança de impostos pelas várias leis anteriormente existentes" (*Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. p. 15).

Assim é uma lei de características *sui generis*, pela qual a Administração fica autorizada a cobrar impostos e a fazer várias e determinadas despesas. Portanto, é uma lei autorizativa. Pode-se dizer, pondo-se à margem a interessante e larga discussão sobre o assunto, que ela não é só lei formal, mas que ela estabelece aquilo que pode ou não pode fazer o Governo, em sua gestão financeira. Assim, no plano administrativo, diante da autorização orçamentária, pode o Governo deixar de aplicar esta ou aquela verba, uma vez que assim o exijam os superiores interesses da Administração. Por isso, Hauriou ensina: *Le buget est l'acte par l'equel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des administrations publiques"* (*Droit Administratif*. p. 898).

O simples fato de ser incluída uma verba de auxílio a esta ou àquela instituição, não cria, de pronto, direito, a este auxílio, que depende da apreciação do Governo, porque o ato do Executivo tem em vista, o que visa também o orçamento — a ordenação da vida financeira do Estado."

Reportando-me aos demais fundamentos do parecer, conheço do recurso e lhe dou provimento, julgando a autora carecedora da ação.

EXTRATO DA ATA

RE n.º 75.908 — PR — Rel., Ministro Oswaldo Trigueiro. Recte., Estado do Paraná (Adv., José Cid Campêlo). Recda., Fundação "Casa do Trabalhador" (Adv., Vicente Souza Júnior).

Decisão: Conhecido e provido. Unânime.

Presidência do Sr. Ministro Luiz Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Rodrigues Alckmin, e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.