

**LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS — LEI TEMPORÁRIA — EXERCÍCIO
FINANCEIRO.**

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 legis-

lação 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.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 612

Requerente: Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Requeridos: Governador do Estado do Rio de Janeiro

Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

ACÓRDÃO

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.

OCTÁVIO GALLOTTI — PRESIDENTE,
CELSO DE MELLO — RELATOR

RELATÓRIO

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 nº 1.848/91, que dispôs sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 1992 e deu outras providências.

Apreciando a medida cautelar requerida *in 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 emendar:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — LEI ESTADUAL/RJ Nº 1.848/91 (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 ORDE-

NAMENTO 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 inócurre 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.

VOTO

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 nº 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 nº 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 nº 1.955, de 11.2.92 (D.O.E. de 12/2/92, p. 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 nº 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 exaurimento 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 nº 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 tempo-

rária — 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 conseqüência, prejudicada esta ação direta.

É o meu voto.

VOTO

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 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 DA ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 612-6 — questão de ordem

Origem: Rio de Janeiro. *Relator:* Min. Celso de Mello. *Repte.:* Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Advs.:* Alberto Silbert e Outro. *Reqds.:* Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembléia 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 Octávio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves e Sydney Sanches.

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

Luiz Tomimatsu, Secretário