

**LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL: NÃO REMESSA PARA SANÇÃO NO PRAZO CONSTITUCIONAL DO  
PROJETO DE LEI**

**Gabriel Ivo**

Procurador de Estado de Alagoas  
Professor Adjunto da Universidade Federal de Alagoas  
Mestre e Doutor em Direito pela PUC/SP

**I - A NÃO-VOTAÇÃO DO ORÇAMENTO**

*a importância do orçamento e a não remessa para sanção no prazo constitucional do projeto de lei*

O orçamento público possui papel relevantíssimo na vida do Estado. Não só na vida tomando como análise o sua faceta jurídica. O orçamento toca os outros lados do Estado, tais como o econômico, o financeiro, o social, o político etc.

O orçamento é o meio jurídico, normativo, pelo qual o Estado torna-se Estado. Um Estado sem orçamento fenece, não chega até aos administrados, seus programas sociais ficam no plano das intenções políticas, não se tornam prescritivos. A lição de LOURIVAL VILANOVA é oportuna para esclarecer o assunto: "Sem norma - lei constitucional ou sem lei ordinária, sem decreto executivo - seja qualquer a espécie exigida, sem ela, plano nenhum de governo, programa nenhum de desenvolvimento econômico ou social passaria para o campo concreto da realização".<sup>1</sup>

O Estado realiza as necessidades públicas por meio do orçamento. Sem um orçamento o Estado fica impedido de realizar as necessidades públicas e desempenhar a razão de sua existência. É que, ainda seguindo as lições de LOURIVAL VILANOVA, "Ninguém governa com o Evangelho na mão, ou com o tratado de ciência política. Governa com normas, mediante elas. O que se contesta não é a juridicidade do poder, mas é a fonte de sua legitimação, isto é, a procedência das normas que delinham as órbitas de competência, e, mais, o conteúdo de tais normas, a parcela de vida humana e a porção de vida social onde elas incidem. O Estado dessacraliza a misericórdia, institucionalizando a assistência como serviço público".<sup>2</sup>

Tendo em vista o teor normativo que o Estado necessariamente exhibe, a importância da lei orçamentária é vital. O orçamento é a lei que contém previsão de *receitas* e *despesas*, e programa a vida econômica e financeira do Estado, por um certo período. O Estado, conforme observa JOSÉ MATIAS PEREIRA,<sup>3</sup> para sobreviver, necessita dos meios indispensáveis ao atendimento de sua organização e do cumprimento de suas finalidades. Para sustentar-se e realizar seus objetivos, precisa de receitas, sem

---

<sup>1</sup> **Fundamentos do Estado de Direito**, in **Escritos Jurídicos e Filosóficos**, Tomo I, Editora AXIS MVNDI - IBET, São Paulo, 2003, p. 418.

<sup>2</sup> Idem, *ibidem* p. 419.

<sup>3</sup> **Finanças Públicas**, editora Atlas, São Paulo, 1999, p. 33.

as quais não pode existir. É por isso que o mesmo autor ainda adverte: "O orçamento, depois da Constituição, apresenta-se como o ato mais importante da vida de qualquer nação".

Sendo o Estado a sua ordem jurídica, é por intermédio da lei orçamentária que o Estado atinge as suas finalidades. Em uma palavra: por meio do orçamento o Estado realiza as necessidades públicas, que é a justificação da sua existência.<sup>4</sup> O Estado de Direito põe a idéia de uma paz garantida por meio do direito. Como ensina o Professor GERALDO ATALIBA, "toda atividade do estado é regida pelo direito. O estado age na forma do direito e segundo o direito. Portanto, também a atividade financeira do estado se rege pelo direito".<sup>5</sup>

Não seria exagerado dizer que o Estado se constitui na própria lei orçamentária. Sem orçamento não há Estado. Outra não é a conclusão de ALFREDO AUGUSTO BECKER, quando ensina: "Os Estados, ao se constituírem, são livres de adotarem, ou não, a regra constitucional de, periodicamente, aprovarem, por regra jurídica, o Orçamento Público. Quando a Constituição de um Estado não exigiu a aprovação periódica do Orçamento, o Estado está constituído por tempo indeterminado. Porém, se um Estado, ao se constituir, estabeleceu a necessidade de, após o decurso de um tempo prefixado, criar-se regra jurídica para aprovar o Orçamento, então, o Estado constituiu-se por tempo determinado: o período orçamentário. **O Estado viverá o espaço de um Orçamento**".<sup>6</sup>

E continua o jurista: "Pela criação da regra jurídica que aprova o Orçamento Público, o Estado toma, outra vez, consciência de que existe e, para sobreviver, impõe à relação constitucional um novo ritmo vital com o qual, no futuro, continuará existindo".<sup>7</sup>

Assim, é em face dessa imprescindibilidade do orçamento, que a Constituição estabelece um processo legislativo fortemente vinculado. Fixa prazo para a iniciativa. No momento de discussão e votação, limita a apresentação de emendas. E determina o momento do retorno do projeto de lei para a sanção. Tudo isto para evitar o perecimento do Estado: um Estado sem orçamento.

É que a lei orçamentária regula a conduta dos Administradores no modal permitido. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem que haja permissão orçamentária, nem acima dos valores orçamentariamente prescritos, conforme o inciso II, do

---

<sup>4</sup> "Para agir, a Política necessita de um instrumento e o Direito Positivo é único instrumento - criado pela atividade artística do homem - que até hoje se mostrou eficaz e capaz de promover e manter o Bem Comum". ALFREDO AUGUSTO BECKER, **Teoria Geral do Direito Tributário**, 3ª edição, São Paulo, Lejus, 1998, p. 220.

<sup>5</sup> **Apontamentos de Ciências das Finanças, Direito Financeiro e Tributário**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1969, p. 33.

<sup>6</sup> **Teoria Geral do Direito Tributário**, op. cit., p. 232.

<sup>7</sup> Idem, ibidem, p. 232.

art. 167, da Constituição Federal.<sup>8</sup> Comentando a Constituição anterior assim se pronunciava PONTES DE MIRANDA: "Sem lei que as fixe, não se admitem despesas".<sup>9</sup> A permissão decorre da proibição da inexistência do Estado. Negar a realização de despesas significa o mesmo que obrigar a inexistência do Estado.

A procrastinação ou retardo da apreciação do projeto de lei orçamentária pelo Poder Legislativo, por qualquer razão que não importa aqui considerar, poderá resultar, uma **anomia** orçamentária. O fenecimento do Estado. Além de um estado de insatisfação entre os Poderes e a população.

A omissão parlamentar resulta em graves prejuízos e sérios inconvenientes à boa gestão dos recursos financeiros e à regular administração dos negócios governamentais. Como adverte o Ministro do Supremo Tribunal Federal CELSO DE MELLO, "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".<sup>10</sup>

A demora na apreciação do projeto de lei orçamentária, excedendo o prazo previsto na Constituição Federal, fere o dispositivo constitucional que veicula o princípio da anualidade orçamentária. Iniciado o exercício financeiro sem lei orçamentária, é evidente que a vigência temporal anual fica violada. A lei orçamentária anual não será mais anual. O conteúdo semântico do princípio da anualidade não se esgota no sentido de que o Poder Legislativo deve renovar, anualmente, a permissão para a cobrança de receitas e a realização de gastos. Absolutamente. A lei orçamentária deve ter vigência anual.

## **II - SOLUÇÕES NORMATIVAS**

*as Constituições passadas.*

A solução para evitar a anomia orçamentária em virtude da não apreciação, em tempo hábil, do projeto de lei pelo Poder Legislativo tem variado ao longo da história constitucional brasileira.

A Constituição de 1934, em seu art. 50, § 5º determinava a prorrogação do orçamento vigente. A mesma solução era encontrada no art. 74 da Constituição de 1946. A Carta de 1937 estabelecia a promulgação, como lei, do projeto orçamentário

---

<sup>8</sup> "Art. 167. São vedados:

.....  
II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários."

<sup>9</sup> Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1 de 1969, tomo III, 3ª edição, editora Forense, Rio de Janeiro, 1987, p. 205.

<sup>10</sup> Voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 612-6.

originariamente encaminhado pelo Poder Executivo, ex vi do art. 72, alínea 'd'.

A Constituição de 1967, em seu art. 68, fixava prazo para que o Poder Legislativo devolvesse o projeto de lei orçamentária para a sanção. Expirado o prazo, dar-se-ia a sua promulgação. No regime constitucional passado, Constituição de 1969, a solução era a mesma. Não devolvido o projeto enviado ao Congresso Nacional, resultava na promulgação do projeto como lei. É que o art. 66<sup>11</sup> daquela Carta Magna estabelecia que no caso da não devolução, para sanção, seria o projeto promulgado como lei. Ao comentar o dispositivo assim se pronunciava PONTES DE MIRANDA: "A data do encerramento do exercício financeiro é de grande relevância, porque, trinta dias, antes dela, ou a ) o Poder Legislativo remete o projeto, emendado, ou não, ao Presidente da República para que sancione (promulgue no todo, ou em parte, com veto, ou o veto), ou b ) **se tem como promulgado, automaticamente**".<sup>12</sup>

### **III - SOLUÇÃO NORMATIVA**

a Constituição vigente

A atual Constituição não resolveu satisfatoriamente o problema. O seu texto permanente não contempla expressamente a hipótese de não apreciação da proposta orçamentária, pelo Legislativo, em tempo hábil. O problema, contudo, poderá ter solução de *lege ferenda* por intermédio da lei complementar prevista no art. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, ao definir os prazos e o procedimento de elaboração da lei orçamentária. A Lei Complementar nº 101, de 2000, no entanto, não cuidou do tema. Calou-se.

Embora a solução, por falta de tempestiva deliberação do Poder Legislativo, não esteja expressa no texto permanente da Carta de 1988, o desate do problema poderá ser retirado do disposto no art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelece:

**"§ 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 a sanção até o encerramento da sessão legislativa".**

Desenhando prescritivamente a importância da lei orçamentária anual, o dispositivo transcrito estabelece prazo para

---

<sup>11</sup> "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".

<sup>12</sup> Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1, de 1969, tomo III, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1987, p. 217.

encaminhamento do projeto de lei pelo Poder Executivo e também prazo para que o Poder Legislativo devolva o projeto para a sanção. Tudo para evitar a ausência de orçamento. Melhor: a ausência do próprio Estado.

A fixação dos prazos não significa uma recomendação do constituinte. Está completamente desprestigiada a distinção, advinda da doutrina e jurisprudência norte-americanas, entre as *cláusulas mandatórias* e as *cláusulas diretórias*, que considerava as primeiras obrigatórias para o legislador, enquanto as segundas seriam facultativas, podendo o legislador descumpri-las, sem que isto implicasse em inconstitucionalidade. Segundo MARCELO NEVES, "esta distinção foi severamente criticada e superada, levando-se em conta a supremacia formal de todas as normas integrantes de uma Constituição rígida, que, portanto, independentemente dos seus conteúdos específicos, vinculam juridicamente o legislador ordinário".<sup>13</sup> THOMAS M. COOLEY, citado por JOSÉ AFONSO DA SILVA,<sup>14</sup> é peremptório: "Não podemos esperar que se encontrem na Constituição preceitos que o povo não tenha considerado de alta importância e dignos de figurar num instrumento que se destina a controlar igualmente o governo e os governados e a constituir a justa medida dos poderes concedidos. Se forem estabelecidas normas a respeito do tempo no qual um poder deve ser exercido, ou do modo pelo qual o seu exercício pode ter lugar, há, pelo menos, uma forte presunção de que esse tempo e esse modo condicionam a validade da manifestação do poder".

O dispositivo, contido nas disposições transitórias da Constituição Federal, prescreve uma conduta a ser seguida pelos Poderes. O dever-ser contido no conseqüente das normas jurídicas triparte-se nos modais **obrigatório**, **permitido** e **proibido**. A regra contida na disposição transitória qualifica a conduta no modal **obrigatório**. É **obrigatório** o envio, pelo Poder Executivo, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro. E é **obrigatório** que o Poder Legislativo devolva o projeto para a sanção até o encerramento da sessão legislativa.

A conduta, objeto da norma jurídica, tem sua regulação exaustiva nos modais *obrigatório*, *proibido* e *permitido*.<sup>15</sup> Dizer que é *permitido* devolver o projeto de lei orçamentária até o encerramento da sessão legislativa para sanção é o óbvio. Dizer que é *proibido* seria um absurdo. É evidente que o modal só pode ser o **obrigatório**.

Discute-se sobre se o dever-ser inserido na proposição-tese (conseqüente) das normas de produção normativa modaliza-se: triparte-se nos modais *proibido*, *permitido* e *obrigatório*. É

---

<sup>13</sup> **Teoria da Inconstitucionalidade das Leis**, editora Saraiva, São Paulo, 1988, p. 102.

<sup>14</sup> **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**, 3ª edição, editora Saraiva, São Paulo, 1988, p. 72.

<sup>15</sup> "Exaustivamente, regula-se a conduta em interferência subjetiva (Cossio) num dos três modais". LOURIVAL VILANOVA, **As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo**, editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977, p. 38.

evidente que sim. A norma de competência regula um comportamento específico: o de produzir regras jurídicas.<sup>16</sup> O aspecto imprescindível da lei orçamentária é tão forte que sua instituição, criação normativa, não se constitui numa faculdade, e sim, numa **obrigação**.

O não cumprimento da determinação normativa implica, por meio do fluxo da causalidade normativa, a incidência de outras regras. No caso no não envio pelo Poder Executivo prescreve o art. 42 da Lei n° 4320, de 1964: "**Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas das Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente**". Já no caso do não envio, pelo Poder Legislativo, do projeto para sanção, deve ser **promulgado** o projeto.

Seria um absurdo, numa aberta ofensa ao princípio da separação dos poderes, que pressupõe a isonomia entre eles, que houvesse uma sanção no caso de inobservância do prazo pelo Poder Executivo, e nenhuma consequência para o Poder Legislativo, que poderia, ou não, cumprir o prazo marcado constitucionalmente. Visto assim, teríamos uma norma jurídica para regular a conduta do Poder Executivo, e uma norma moral (=mera recomendação) regulando a conduta do Poder Legislativo.

Ao cuidar do texto normativo em análise, assim se manifestou o Ministro do Supremo Tribunal Federal CELSO DE MELLO: "*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*".<sup>17</sup>

Assim, como assevera o ministro, o Poder Legislativo não pode frustrar a prerrogativa constitucional do Chefe do Executivo da sanção. Seria uma fraude à Constituição. A não remessa do projeto para a sanção fere a Constituição, porquanto impede que o Chefe do Poder Executivo exercite a sua prerrogativa constitucional da sanção e dote o Estado de um orçamento para que este possa cumprir as suas finalidades.

A regra transitória da Constituição Federal refere-se, apenas, à lei orçamentária da União, embora seja extensível às unidades federadas por aplicação analógica. Mas, como a matéria se insere no rol das competências concorrentes, orçamento, na forma

---

<sup>16</sup> NORBERTO BOBBIO, ao distinguir normas de conduta e de estrutura, destaca que essas últimas dispõem um comportamento conducente à produção normativa; "*Elas não regulam o comportamento, mas o modo de regular um comportamento, ou, mas exatamente, o comportamento que elas regulam é o de produzir regras*". **Teoria do Ordenamento Jurídico**, editora UNB, Brasília, 1990, p. 45. Esta também é perspectiva de PAULO DE BARROS CARVALHO: "*as de estrutura ou de organização dirigem-se igualmente para as condutas interpessoais, tendo por objeto, porém, os comportamentos relacionados à produção de novas unidades deontico-jurídicas*". **Curso de Direito Tributário**, editora Saraiva, São Paulo, 2000, p. 137

<sup>17</sup> Voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 612-6.

do art. 24, inciso II da Constituição Federal, o Estado-membro tem competência legislativa plena, na parte em que omissa a legislação fundamental ou de princípios, para dispor sobre o assunto.<sup>18</sup>

Em artigo publicado na **Revista Jurídica Consulex** KIYOSHI HARADA, esclarece o assunto:<sup>19</sup> "Por derradeiro, cumpre verificar a providência a ser adotada na hipótese de omissão do Legislativo na apreciação e devolução tempestiva do projeto de lei orçamentária. Na década de noventa era comum o descumprimento de prazo constitucional pelo Congresso Nacional".

Continua o Professor de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário: "Ninguém pode governar sem orçamento. Tanto é que, não tendo sido possível votar o orçamento de 1994, em razão do impasse político-institucional que culminou com o 'impeachment' do presidente da República, foi aprovado o Fundo de Emergência Social, composto basicamente de vinte por cento da arrecadação de tributos federais, por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994, para vigorar nos exercícios de 1994 e 1995".

Assim, conclui o Professor: "Se o Congresso Nacional não devolver o projeto de lei orçamentária, até o dia 31 de dezembro, cabe ao chefe do Executivo promulgá-lo tal como enviou ao Parlamento, ignorando eventuais emendas aprovadas ou em discussão. Se há um prazo para receber o projeto, deve haver um prazo para devolvê-lo. Prescreve o art. 32 da Lei nº 4.320/64 que se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei do Orçamento vigente. Logo, pela aplicação do princípio da simetria conclui-se que a não-devolução do projeto até o final do exercício implicará promulgação, pelo Executivo, do projeto de lei enviado".

O prazo para a devolução contido na regra transitória da Constituição Federal é **obrigatório**. A não devolução no prazo implica na promulgação do projeto de lei.

Um ponto é fundamental perceber. O entendimento expressado pelo eminente Ministro, bem como a promulgação pelo Chefe do Poder Executivo do projeto de lei enviado, têm o mesmo efeito: a execução, a título definitivo, como lei, do projeto de lei não apreciado oportunamente pelo Poder Legislativo.

Com efeito, se a não devolução no prazo constitucional implica na remessa imediata do projeto de lei no estado em que se encontra, para que o Chefe do Poder Executivo sancione, o efeito é

---

<sup>18</sup> "Os Estados-Membros não ficam adstritos à edição de normas gerais, pela União. Poderão legislar, independentemente da inexistência de normas gerais, sobre todas as matérias de competência concorrente". PAULO LUIZ NETTO LOBO, **Competência legislativa concorrente dos Estados-membros na Constituição de 1988**, Revista de Informação Legislativa, nº 101, março de 1989. p. 100.

<sup>19</sup> **Orçamento Anual - processo legislativo**, Revista Jurídica Consulex, Ano V, nº 118, 15 de dezembro de 2001, p. 26..

o mesmo que o da promulgação pelo Poder Executivo. Até porque o Poder Legislativo pode se recusar a remeter o projeto no estado em que se encontra para a sanção.

Tudo isso, é preciso que fique evidente, é porque o sistema constitucional não permite e a conveniência pública repele, uma hipótese de anomia orçamentária.

Como se pode observar, o texto constitucional federal já autoriza, ao Chefe do Poder Executivo, promulgar como lei o projeto de lei orçamentária não apreciado pelo Poder Legislativo dentro do prazo constitucional. É por isso que o ilustre professor paulista é incisivo: "É fora de dúvida, entretanto, que a Carta Política assegura ao Chefe do Poder Executivo a faculdade de promulgar a projeto de lei orçamentária anual, na hipótese de omissão do Poder Legislativo".<sup>20</sup> A omissão estará configurada quando restar encerrada a sessão legislativa.

#### **IV - A SOLUÇÃO DO SUBSISTEMA NORMATIVO ESTADUAL**

##### *a Constituição Estadual*

No exercício da competência prevista no art. 24, inciso II<sup>21</sup> e § 3º,<sup>22</sup> da Constituição Federal, algumas Constituições estaduais têm legislado sobre o assunto. Tomemos como exemplo, para ilustrar o presente trabalho, o que prescreve a Constituição do Estado de Alagoas.

A Constituição alagoana estabelece, em duas oportunidades, a solução para a omissão legislativa. Prescreve o § 7º do art. 177:

"Art. 177. ....  
§ 7º Após a aprovação, pela Assembléia Legislativa Estadual, os projetos de lei de que trata o parágrafo anterior deverão ser devolvidos, para sanção governamental, nos seguintes prazos:  
.....  
III - até 30 de novembro, anualmente, o projeto de lei orçamentária anual para o exercício subsequente".

Já o parágrafo 8º do mesmo artigo estabelece:

"§ 8º A inobservância dos prazos previstos no parágrafo anterior implicará promulgação dos referidos projetos de lei, nos termos das normas atinentes ao processo legislativo".<sup>23</sup>

<sup>20</sup> KİYOSHI HARADA, op. cit., p. 26.

<sup>21</sup> "Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
.....  
II - orçamento;"

<sup>22</sup> Art. 24.....  
§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades".

<sup>23</sup> Emenda à Constituição do Estado de Alagoas, de nº 27, de 05 de julho de 2002, alterou a redação do dispositivo para: "Ultrapassado o prazo do inciso I, no que

A Constituição Estadual estabelece o prazo para envio do projeto de lei pelo Poder Executivo e determina o prazo para a devolução, pelo Poder Legislativo, do projeto de lei para a sanção governamental. O modal que regula a conduta do Poder Legislativo, por meio dos seus agentes, é o **obrigatório**. O dispositivo é bastante claro, prescreve: "(...) **deverão ser devolvidos**(...)". A regra não fala em facultatividade ("poderão"), mas em obrigatoriedade ("deverão"). Não poderia ser diferente.

O limite de 30 de novembro inclui a aprovação e a devolução do projeto para a sanção. O Poder Legislativo tem o prazo até 30 de novembro para votar, aprovar e devolver o projeto para a sanção governamental. A finalidade da regra, como já demonstrado, é evitar a anomia orçamentária. O sentido da regra é evitar que o Estado pereça sem um orçamento. Não cumprido o prazo, o projeto será promulgado automaticamente, como rigorosamente ensina PONTES DE MIRANDA<sup>24</sup> ao comentar a Constituição anterior. Ou como em feliz passagem, ainda sob o pálio da Carta passada, se manifesta JOSÉ AFONSO DA SILVA: "*Em todos esses casos, a lei perfaz-se*".<sup>25</sup>

A promulgação é automática. Não cumprido o prazo, por força da causalidade normativa, incide a norma e ocorre a promulgação. A norma da Constituição estadual institui uma forma de aprovação e promulgação. Houve a aprovação do texto pelo Legislativo e sua posterior promulgação. Ao chefe do Poder Executivo cabe, apenas, publicar o que já é lei, o que já se fez. A promulgação ocorre automaticamente. Promulgação, numa concepção **ponteana** significa a "*atestação da existência da lei*".<sup>26</sup> A publicação da lei existente pelo Governador do Estado visou dar conhecimento a todos de que a ordem jurídica fora inovada. Conforme PONTES DE MIRANDA, publicação é pressuposto de eficácia.<sup>27</sup>

Em outro dispositivo a Constituição Estadual fixa a mesma regra. Eis.

**"Art. 181. Serão considerados aprovados e promulgados como lei os projetos de plano plurianual, de diretrizes orçamentária e anual, se, encaminhados pelo Governador do Estado, não forem devolvidos**

---

tange ao orçamento anual, fica o Poder Executivo autorizado a executar a proposta orçamentária encaminhada, na razão de 1/12 (um doze avos), apenas no tocante as despesas de manutenção e aos contratos vigentes, até a sua aprovação pelo Poder Legislativo.". Mesmo com a alteração da redação da Carta alagoana, os argumentos aqui aduzidos continuam pertinentes.

<sup>24</sup> "*se tem como promulgado, automaticamente*". **Comentários à Constituição de 1967, com a emenda n° 1, de 1969**, tomo III, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1987, p. 217.

<sup>25</sup> O ilustre professor refere-se à hipótese "*quando transcorre o prazo para a deliberação sem o pronunciamento do Legislativo*". **Orçamento-Programa no Brasil**, editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1973, p. 290.

<sup>26</sup> PONTES DE MIRANDA, **Comentários à Constituição de 1967, com a emenda n° 1, de 1969**, tomo III, p. 182.

<sup>27</sup> Idem, *ibidem*, p. 182

**pela Assembléia Legislativa, para a sanção, nos prazos previstos na lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição Federal”.<sup>28</sup>**

A norma, no que se refere à lei orçamentária anual é a mesma, embora diversos os enunciados. Prescreve o dispositivo em relação à lei orçamentária anual: “Serão considerados aprovados e promulgados como lei os **projetos** (plurianual”), (“de diretrizes orçamentária”) e **anual** (...)”. O conectivo “E” e o complemento “ANUAL” não deixam dúvidas que se trata da lei orçamentária anual.

Assim, não devolvido o projeto para a sanção, ocorre a automática promulgação do projeto de lei. A regra apenas remete ao prazo a ser previsto na lei complementar prevista no art. 165, § 9º da Constituição Federal. Mas a norma serve-se da mesma hipótese de incidência e prescreve a mesma consequência. Hipótese: não remessa pelo Legislativo do projeto para sanção. Consequência: promulgação automática do projeto.

A lei complementar mencionada é a Lei Complementar nº 101, de 2000 que, conforme já visto, não cuidou do assunto. Destarte, diante do vácuo legislativo, força do art. 24, inciso II e § 3º da Constituição Federal, plenamente vigente a norma da Constituição Estadual que fixa em 30 de novembro o prazo de devolução do projeto de lei orçamentária para a sanção governamental.

#### **V - A CONSTITUCIONALIDADE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.**

*a solução já se encontra na Constituição Federal*

Os dispositivos da Constituição do Estado de Alagoas não ferem a Constituição Federal. A solução que é encontrada sistematicamente na Constituição Federal, encontra-se prevista expressamente na Carta alagoana.

Fosse a Constituição Estadual omissa sobre o assunto, estaria, da mesma forma, o Chefe do Poder Executivo, autorizado a promulgar, como lei, o *projeto de lei orçamentária* em face da inércia do Poder Legislativo. É que as normas da Constituição Federal seriam aplicáveis, analogicamente, ao âmbito estadual.

As normas constitucionais estaduais apenas imprimem eficácia explícita às normas que já se encontram no plano da Constituição Federal. As regras constitucionais estaduais compõem um conjunto normativo harmônico com o seu paradigma hierárquico.

O poder constituinte decorrente ou estadual, tem como limite de atuação a observância e a obediência dos princípios constitucionais. No presente caso as duas situações estão presentes. A Constituição Estadual apenas transporta ao plano estadual o regime jurídico que brota da Constituição Federal.

---

<sup>28</sup> A mencionado Emenda à Constituição Estadual, revogou o dispositivo.

A elaboração da Constituição do Estado-membro, que não tem a participação dos demais Poderes, apenas do Legislativo, deve observar<sup>29</sup> e obedecer<sup>30</sup> os princípios da Constituição Federal. Observar e obedecer um princípio constitucional significa abster-se de emitir regras que com ele sejam incompatíveis ou, de modo positivo, a emissão de regras que venham imprimir-lhe eficácia.

A Carta alagoana, por meio dos dispositivos guerreados na presente ação, cumpre a Constituição Federal nos dois sentidos. Não emite regra contrária à lei maior. Não há qualquer dispositivo na Constituição Federal que expressamente trate da hipótese de não apreciação, pelo Legislativo, no prazo fixado, de projeto de lei orçamentária. Emite regra que imprime eficácia a uma vedação da anomia orçamentária. Expressa de modo inequívoco o que se encontra no contexto constitucional e nos prazos fixados no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

#### **VI - A CONSTITUCIONALIDADE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.**

*pode o Estado-membro legislar sobre o assunto*

O Supremo Tribunal Federal tem decidido que o processo legislativo do Estado-membro deve observar os princípios do processo legislativo previstos na Constituição Federal.<sup>31</sup> Tal entendimento, contudo, quando tratar-se de processo de produção da lei orçamentária deve ser entendido contextualmente.

Embora sejam aplicadas ao processo legislativo de produção da lei orçamentárias "as demais normas relativas ao processo legislativo", cuida-se de um processo especial.

Dada a imprescindibilidade do orçamento, a tramitação do projeto de lei de todas as leis orçamentárias sofre uma **rígida previsão constitucional**, no escopo de evitar a situação de **inexistência orçamentária**. Sem lei orçamentária fica o Estado impossibilitado de realizar qualquer despesa, e impossibilitado atender as necessidades públicas. Nada pode ser pago sem autorização orçamentária, nem além do valor orçamentariamente limitado, ex vi do art. 167, II, da Constituição Federal. O orçamento condiciona a conduta do Administrador no modal *permitido*. Ou seja, autoriza a efetuação de despesas. É ato-condição. Sem orçamento não pode haver despesa, e sem efetuar despesas a Administração Pública não presta serviços, não atende às necessidades públicas. Nega sua própria existência, perece. Sem permissão para a realização das despesas fica quebrada a proibição da inexistência do Estado.

Assim, a vigência temporária das leis orçamentárias, especialmente a lei orçamentária anual, deve ser entendida dentro do arranjo contextual que impõe o processo legislativo vinculado,

---

<sup>29</sup> Art. 25, § 1º da Constituição Federal.

<sup>30</sup> Art. 11 do ADCT.

<sup>31</sup> Adi nº 216-3 PB, Rel. Min. Francisco Rezek, Adi nº 568-AM, Rel. Min. Celso Mello.

tendo em vista a impossibilidade de ausência de lei orçamentária. A temporariedade da lei orçamentária não pode ser analisada isoladamente, mas em conformidade com o processo legislativo vinculado. A Constituição tece um sistema em que a lei orçamentária anual ao perder sua vigência pelo decurso de tempo, imediatamente é substituída por outra que passa a incidir nos fatos previstos a partir de então. Não há anomia.<sup>32</sup> Um segundo sequer. Em nenhum instante o Estado deixa de existir, porquanto cessada a vigência da lei anterior, logo se instaura a vigência da nova lei. A vida jurídica do Estado não sofre colapso.

Os Estados-membros, por meio de suas Constituições, podem legislar sobre os prazos para envio pelo Poder Executivo do projeto de lei orçamentária, bem como para remessa pelo Poder Legislativo para a sanção. Cuida-se de uma **norma primária dispositiva**. Ora, se pode o Estado-membro legislar sobre a norma primária dispositiva, pode também editar a norma primária sancionadora, caso a primeira não seja atendida. Não sendo assim, a primeira norma ficaria sem sentido deôntico. Uma não-competência.

O art. 24, inciso II da Constituição Federal prescreve que compete concorrentemente aos Estados-membros legislar sobre orçamento. Já o § 1º do mesmo dispositivo estabelece que "*no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais*". A inexistência de normas gerais concede aos Estados-membros a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

O âmbito normativo das normas gerais que pode ser objeto de regulação pela União está previsto no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal. Eis:

**"Art. 165. ....**

**§ 9º.....**

**I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual".**

A lei complementar que traça normas gerais sobre direito financeiro, a Lei Complementar nº 101, de 2000, não tratou acerca dos prazos para a elaboração da lei orçamentária anual, bem como para a hipótese de desrespeito dos prazos. Ausentes as normas gerais, surge a competência legislativa plena dos Estados-membros.

A Constituição Estadual, elaborada livremente, sem qualquer interferência do Poder Executivo, pelos Deputados Estaduais Constituintes, fixa prazos para a elaboração da lei orçamentária anual, e estabelece sanção para o caso do seu não cumprimento. As normas constitucionais estaduais só perderiam vigência no caso da existência de legislação federal disposta sobre o assunto, *ex vi* do § 4º do art. 24 da Constituição Federal, porquanto preenchem campo normativo permitido pela Carta Magna.

---

<sup>32</sup> Ausência de normas.

Se o Estado-membro tem competência para fixar os prazos, ante ausência de legislação federal, tem também competência para estabelecer a sanção no caso do seu descumprimento. Não fosse assim, estaria negada a competência. A fixação do prazo consiste na primeira parte da norma, que tem constituição bimembre, como lembrava o já saudoso mestre LOURIVAL VILANOVA: *"Dizemos que há uma relação-de-ordem não-simétrica, a norma sancionadora pressupõe, primeiramente, a norma definidora da conduta exigida. Também, cremos, com isso não ser possível considerar a norma que não sanciona como supérflua. Sem ela, carece de sentido a norma sancionadora. O Direito-norma, em sua integridade constitutiva, compõe-se de duas partes"*.<sup>33</sup>

Com efeito, se a competência estadual fosse apenas a fixação do prazo, sem qualquer consequência jurídica, não seria competência jurídica, e sim, uma competência para determinar um mero conselho, o que não seria necessário estar previsto na Constituição Federal. A lição de LOURIVAL VILANOVA, outra vez, vem a calhar: *"Se de uma norma jurídica suprime-se a norma secundária sancionadora da norma primária, fica a norma primária desprovida de juridicidade. Poderá permanecer como norma de uso, do costume, como norma social, desjuridicizando-se assim"*.<sup>34</sup>

Seria uma competência no mínimo inusitada, só concernente a uma parte da norma jurídica. Sendo a norma jurídica de constituição bimembre, norma dispositiva e norma sancionadora, a competência de cada ente federativo só pode abarcar as duas partes da norma que é rigorosamente uma só. Competência só para parte da norma, não seria competência para legislar sobre norma jurídica, e sim, sobre uma outra espécie de norma. Quando a Constituição cria o sistema de repartição de competências do Estado Federal, demarca para cada ente federativo a competência para legislar sobre certas matérias tendo em vista a integridade constitutiva da norma jurídica. Ter competência significa editar normas jurídicas. Supõe a descrição de um fato a que o legislador associa a surgimento de um vínculo jurídico, que não ocorrendo importa na ocorrência de uma sanção.

A norma jurídica completa, repete-se, possui estrutura dual. *Dado o fato 'A', deve ser a conduta 'B'. Dado o descumprimento de 'B', deve ser a sanção 'C'*. Competência, portanto, não é editar parte de norma jurídica, fragmento de norma jurídica, e sim, norma.

A promulgação automática consiste na outra parte da norma: a norma sancionadora. As duas partes da norma estão dentro do âmbito da competência legislativa do Estado-membro prevista no art. 24 da Constituição Federal.

Como se não bastasse a competência prevista no art. 24, inciso II, da Constituição Federal, as normas da Constituição

---

<sup>33</sup> **As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo**, op.cit., p. 64.

<sup>34</sup> **Causalidade e Relação no Direito**, editora Saraiva, São Paulo, 1989, p. 113.

Federal não ferem o processo legislativo previsto na Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal tem decidido que os padrões jurídicos federais de estatura constitucional concernente ao processo legislativo, devem ser observados pelos Estados-membros. No plano doutrinário CELSO RIBEIRO BASTOS tem se expressado: "*as autênticas Federações não impõem nenhuma regra quanto ao processo legislativo a ser adotado pelos Estados, eis que aqui reside um dos pontos importantes da autonomia estadual*".<sup>35</sup>

Os Estados-membros, conforme manifestação do Supremo Tribunal Federal, devem repetir em suas Constituições as regras de iniciativas, bem como a norma constante do art. 63. Tais preceitos são inerentes ao sistema constitucional brasileiro, e as Constituições Estaduais devem guardar simetria com a Constituição Federal. Por isso que a Constituição do Estado-membro não pode cuidar de matéria típica de lei ordinária, porquanto inibe a participação dos demais poderes no processo de formação das leis. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, citado por GERMANA DE OLIVEIRA MORAES, "*aponta como princípios de observância obrigatória a estrutura do processo legislativo ordinário, a previsão de leis complementares sobre matérias específicas análogas às que a Constituição Federal prevê, a de iniciativa reservada em termos análogos à carta constitucional*".<sup>36</sup>

Tal situação não ocorre no presente caso. As disposições da Constituição Alagoana não ferem qualquer dispositivo da Constituição Federal, posto que a situação não se encontra prevista, de forma expressa, na parte permanente da Constituição Federal. A situação discutida na presente ação deve ser observada dentro das suas peculiaridades. Cuida-se de um processo legislativo especial: que formará uma lei imprescindível, a lei orçamentária anual. Não se trata de uma lei qualquer. Mas uma lei que é produto de um processo legislativo fortemente vinculado para que se evite a anomia orçamentária. As decisões do Supremo Tribunal Federal acerca do processo legislativo ordinário, normal, não se aplicam ao processo legislativo especial de produção da lei orçamentária anual, especialmente quando se trata de omissão legislativa na apreciação do projeto.

Não há regra expressa na Constituição Federal sobre o assunto. Ou seja: não devolução pelo Poder Legislativo do projeto de lei orçamentária dentro do prazo previsto na Constituição. A Constituição do Estado de Alagoas, bem como qualquer outra Carta Estadual que cuide do assunto, não fede qualquer dispositivo da Constituição Federal.

Com efeito, é comum nas Casas Legislativas o chamado *voto de liderança*, que consiste numa espécie de processo simbólico

---

<sup>35</sup> **O Município na Federação Brasileira**, Revista de Direito Constitucional e Ciência Política, editora Revista dos Tribunais, nº 02, janeiro/março de 1993, São Paulo, p. 186.

<sup>36</sup> **O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade do Processo Legislativo**, editora Dialética, São Paulo, 1988, p. 66.

de votação, que permite aos líderes dos partidos emitir declaração substitutiva da vontade dos demais membros do colegiado legislativo. No caso dos dispositivos da Carta Alagoana, há mais do que uma mera votação simbólica, e sim, uma autêntica manifestação da vontade, do mesmo modo quando não é apreciada a medida provisória no prazo constitucional. A não apreciação da proposta orçamentária pelo Poder Legislativo consiste num fato. Mais, é fato documentado juridicamente. Não se trata de um acontecimento da ordem do intangível, insuscetível de ser traduzido em linguagem jurídica. O silêncio também comunica. Atividade ou inatividade, palavras ou silêncio, tudo isso tem seu valor de mensagem. O silêncio, a imobilidade ou qualquer forma de renúncia ou negação é, em si, uma comunicação, pois, é impossível não se comunicar.<sup>37</sup>

Como já ensinara HANS KELSEN, "o sentido jurídico específico, a sua particular significação jurídica, recebe-a o facto em questão por intermédio de uma norma que a ele se refere com o seu conteúdo, que lhe empresta a significação jurídica, por forma que o acto pode ser interpretado segundo esta norma".<sup>38</sup> O direito, entendido no seu discurso prescritivo, no plano do objeto, tem como finalidade alterar as condutas das pessoas em face de uma finalidade, valiosa, em determinado momento histórico. É o aspecto pragmático da linguagem normativa, conforme lição precisa e preciosa de LOURIVAL VILANOVA: "Usa-se a p-normativa como um dos outils humains, como um dos instrumentos para canalizar o processo social da conduta humana dentro de vias sociologicamente funcionais, ou axiologicamente valiosas".<sup>39</sup> O direito é posto pelo homem e tem como missão modificar o comportamento do próprio homem. Não teria qualquer sentido o direito coincidir com a realidade.<sup>40</sup> Seria um sem sentido deontico o direito reproduzir a realidade. Se assim fosse ficaria impedido de altera-la. O direito reconstrói a verdade por meio das normas jurídicas. Segundo lição rigorosa de EURICO MARCOS DINIZ DE SANTI, "a realidade é algo que não existe para o direito, que constrói sua verdade sobre os fatos para efeito de realizar seu processo de auto-reprodução. No direito toda verdade é formal. A verdade material é tão-somente

---

<sup>37</sup>. "Por outras palavras, não existe um não-comportamento ou, ainda em termos mais simples, um individuo não pode não se comportar. Ora, se está aceito que todo comportamento, numa situação interacional, tem valor de mensagem, isto é, é comunicação, segue-se que, por muito que o individuo se esforce, é-lhe impossível não comunicar. Atividade ou inatividade, palavras ou silêncio, tudo possui um valor de mensagem; influenciam outros e estes outros, por sua vez, não podem não responder a essas comunicações e, portanto, também estão comunicando". PAUL WATZLAWICK, JANET HELMICK BEAVIN e DON D. JACKSON, **Pragmática da Comunicação Humana**, editora Cultrix, São Paulo, 1967,

<sup>38</sup> **Teoria Pura do Direito**, 6ª edição, tradução de João Baptista Machado, Armênio Amado editora, Coimbra, 1984, p. 20.

<sup>39</sup> **As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo**, editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977, p. 39.

<sup>40</sup> "A proposição jurídica não vem para reproduzir o mundo, porém para **alterar** a circunstância (Ortega) segundo pautas valorativas; digamos, não como **representação**, mas como **vontade**, se nos utilizarmos das categorias de Schopenhauer". Idem, *idibem*, p. 69.

*apenas um princípio, um direito à conduta da autoridade, que orienta o ato de aplicação do direito”.*<sup>41</sup>

O silêncio do Poder Legislativo juridicamente significa aprovação e promulgação do projeto de lei orçamentária. Esta a sua comunicação. O Poder Executivo não usurpou qualquer competência. Apenas publicou uma lei já existente, aprovada e promulgada pelo Poder Legislativo por força do art. 181 da Constituição do Estado de Alagoas.

## **VII - CONCLUSÃO**

O trabalho tem a finalidade de deixar evidente a possibilidade do Chefe do Poder Executivo de promulgar e publicar como lei, o projeto de lei orçamentária encaminhado ao Poder Legislativo, que não tenha sido apreciado dentro do prazo previsto na Constituição. O processo legislativo da lei orçamentária deve ser entendido levando em consideração a sua importância na vida do Estado. Estado sem orçamento não é Estado. Por isso o processo legislativo fortemente vinculado previsto na Carta Magna.

A omissão do Poder Legislativo, que deixa transcorrer o prazo para a deliberação sobre o projeto de lei orçamentária, não pode ser tratada como questão *interna corporis* sem qualquer consequência jurídica. O prazo fixado pela Constituição não consiste em mero conselho. Cuida-se de norma jurídica que implica na promulgação do projeto de lei pelo Chefe do Poder Executivo.

---

<sup>41</sup>**Decadência e Prescrição no Direito Tributário**, editora Max Limonad, São Paulo, 2000, p. 44.