

## TEORIAS SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO: A TRANSIÇÃO DO MODELO AUTORIZATIVO AO IMPOSITIVO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Ricardo Carvalho Lopes<sup>1</sup>

Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo pretende elaborar sobre o processo de desenvolvimento do estudo do orçamento público enquanto meio de instrumento capaz de gerir o Estado. De modo que a sua evolução decorre de uma paulatina superação de conceitos teóricos à luz do fenômeno de constitucionalização das finanças públicas, cuja consequência prática implica em tipos de estrutura e separação de poderes. O Método histórico-dedutivo será adotado na pesquisa com base não somente em doutrina nacional, como também na doutrina alienígena em matéria constitucional e financeira que embasam o estudo da pesquisa e no cumprimento de seu objetivo proposto.

**Palavras-Chave:** Orçamento Público. Materialidade. Intervenção. Finanças. Constitucionalização.

7184

**ABSTRACT:** This article intends to elaborate on the development process of public budget studies as a means and instrument for State management. Its evolution stems from the gradual overcoming of theoretical concepts in light of the constitutionalization of public finances, whose practical consequence implies specific types of structures and the separation of powers. The historical-deductive method will be adopted in this research, based not only on national doctrine but also on foreign constitutional and financial doctrine, which underpin the study and the fulfillment of its proposed objective.

**Keywords:** Budget. Materiality. Intervention. Finance. Constitutionalization.

<sup>1</sup> Acadêmico de Direito pela Universidade Federal do Amazonas, Universidade Federal do Amazonas.

<sup>2</sup> Doutor em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Pós-graduado (Especialista) em Direito Tributário pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM. Pós-graduado (Especialista) em Direito Civil pela UFAM. Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Professor da Faculdade de Direito da UFAM. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDir) da UFAM.

## INTRODUÇÃO

O orçamento é parte substancial para o Direito Financeiro de tal modo que se torna o principal instrumento do Estado para determinar a atividade financeira do Estado. Destarte, o orçamento público é instituto que estrutura a Constituição Financeira da qual decorrem as estimativas de receitas, aprovação da realização de despesas e o controle político que nele existe e influi para a consecução dos objetivos constitucionais, pois nela se configure a unidade da atividade financeira de toda estrutura Estatal.

A importância do orçamento público se observa pela sua capacidade de direcionar a alocação de recursos para a direção do Estado como também é espaço inerente às disputas de poder como é visto nas experiências de democracias ao redor do mundo e também pela evolução do constitucionalismo, como instrumento consagrado na Constituição de 1988.

Sua constitucionalização confere segurança e previsibilidade das relações jurídicas decorrentes da atividade financeira estatal, haja vista que esta atividade do Direito financeiro não é um fim em si mesmo, pois a superação do Estado de Direito para o Estado Democrático de Direito trouxe como consequência a instrumentalidade desta atuação, que implica nas funções que o orçamento desempenha para auxiliar a governabilidade do país.

Diante disso, a presente análise pretende observar as características do orçamento enquanto fenômeno jurídico, político e social e como o estudo de sua natureza pode caracterizar diferentes cenários conforme entendida como instrumento jurídico e de Poder entre os entes Legislativo e Executivo na realização de despesas e seus fins constitucionais.

Portanto, para além da simples heterogeneidade de receitas e despesas de que comumente o orçamento aparenta ser redutível, tem-se o vislumbre de quais teorias influenciaram o meio jurídico no estudo das finanças, em singular o orçamento, que é base fundamental para que se persiga fins essenciais ao Estado democrático de Direito, como: a educação, saúde, seguridade social, serviços públicos, manutenção da organização federativa do Estado, dirigismo estatal sobre a ordem econômica.

## DA ATIVIDADE ORÇAMENTÁRIA E SUA INSTRUMENTALIDADE

O Orçamento é instrumento primordial para auxiliar a atividade financeira do Estado, esta pode ser melhor compreendida como produto da capacidade de concentrar os recursos públicos através de arrecadações das receitas tributárias, transferências constitucionais, receitas

de capital e outras formas de receita corrente que permitem a entrada e saída de dinheiro aos cofres públicos.

Todavia, apesar da atividade financeira parecer exclusivamente arrecadatória, há sentidos a mais do que mencionado, como a realização de despesas públicas com o fito de alocar os recursos obtidos, além da possibilidade de criar as receitas públicas por meio de empréstimos para que o Estado consiga ter captação monetária suficiente para sua gerência e sustentar o aparelho estatal e as relações jurídicas dele decorrentes. Ainda, a atividade importa na orçamentação, isto é, a forma de gerir os recursos e patrimônios administrados pelo poder público.

Como aduz Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira:

*“Quando o Estado passa a obter e a administrar numerários para o devido cumprimento das tarefas que lhe são confiadas, torna-se configurada uma atividade financeira inerente às suas competências institucionais e indeclinável para o atingimento dos seus fins. No centro dessa fundamental atribuição, então, emerge o orçamento público como elemento nuclear para as finanças estatais”* (FERREIRA, 2024, p. 36).

Instrumento este que é peça fundamental do qual se permeia para toda atividade financeira dos países democráticos. Portanto é oportuno compreender a sua função ao longo do tempo diante das diversas civilizações e experiências de sistemas de governo no que tange ao orçamento público.

7186

Na tradução da palavra “orçamento público”, têm-se “budget” do inglês e “bougette” do francês. A propósito, esclarece o mestre Aliomar Baleeiro:

[...] na França e na Inglaterra, o orçamento é designado pela palavra budget, do velho francês “bougette”, bolsa de couro, no qual o ministro levava à Câmara dos Comuns a papelada da proposta da lei de meios” (BALEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 530).

Isto posto, mostra-se que na origem da concepção de orçamento público, já estava atrelada na atividade de tomada de contas dos Estados monárquicos, o poder exercido pelo parlamento sobre as propostas de leis ao controle financeiro e também a sua forma de elaboração mediante a aquisição forçada de recursos pela Coroa.

Durante este período, era presente a irresponsabilidade do governante uma vez que havia a confusão entre o patrimônio público e o patrimônio privado. Entretanto, apesar a dita síntese inglesa “the king can do no wrong”, as ideias ventiladas pelo Estado Liberal no século XIX superaram a irresponsabilidade, principalmente no que tange ao patrimônio público, que foi compreendido a princípio como a própria ideia de “Fisco”.

Assim explica Heleno Taveira Torres:

No século XIX, o termo "Fisco" passou a representar o patrimônio público que não pertenceria nem ao Príncipe nem ao Estado, mas a um sujeito jurídico distinto de ambos, com responsabilidade patrimonial, contra quem os súditos poderiam agir, se necessário (...). Com isso, o Príncipe até poderia manter-se como "irresponsável" (os regimes foram muitos e variaram em cada reino ou país), mas o Estado poderia ter seu patrimônio afetado por riscos suportados pelo Fisco. Passa-se, então, a admitir a responsabilização da Administração por danos de atos de gestão, no caso ele culpa ou dolo do agente público. A irresponsabilidade permanecia, mas exclusivamente para os atos de império (TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro. Teoria da constituição financeira*. São Paulo. ed. Revista dos Tribunais, 2014. p. 58).

A partir desse entendimento, é perceptível que a organização do orçamento e do sistema financeiro de países evoluiu conjuntamente com a experiência dos Estados, em sua forma, governo e sistemas de acordo com a singularidade de cada um, mas tendo a característica em comum o inicial controle financeiro pelo parlamento com o fito de dirigismo e eficiência do Estado. Desta forma, o controle das finanças atrela-se também a própria limitação do absolutismo, decorrendo então do mero acúmulo de riqueza para uma gerência dos recursos financeiros, com limitações ao patrimônio público, fiscalizações das contas públicas com o foco de atingir a eficiência.

Destarte, a instrumentalidade do orçamento faz-se necessário para a concretização e execução de fins que atingem a coletividade e o bem público. Em que pese o sentido da palavra "orçamento" no francês ou no inglês tenha se referido à necessidade de controle fiscal dos períodos absolutistas, o seu atual sentido também se converte em conjunto de regras com eficiência, uma vez que foi introduzido na Constituição, criando uma unidade capaz de fundamentar a atividade financeira do Estado.

Sobre a evolução do orçamento público enuncia Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira:

O avanço do instituto do orçamento público se deu paulatinamente, e a sua estrutura acompanhou a própria evolução da ordenação político-social do Estado. Resultado de um longo processo histórico de formação, o orçamento foi surgindo aos poucos como consequência de uma junção de importantes fatores, dentre os quais a repulsa à tributação desregrada, a necessidade de racionalização estatal, a vitória burguesa nas revoluções liberais e, notadamente, o advento do constitucionalismo. O marco temporal do nascimento das instituições orçamentárias, a propósito, quase sempre está associado ao advento das Constituições do Estado Liberal. De fato, o orçamento público se consolidou no constitucionalismo moderno e foi resultante das revoluções liberais que levaram ao gradativo fortalecimento do Poder Legislativo em face do Poder Executivo, mas o seu nascedouro, é válido notar, foi precedido de um extenso período de gestação, decorrente do processo contínuo de aperfeiçoamento da modernidade ocidental e da própria limitação do poder político dentro do Estado. A consciência orçamentária e uma melhor organização financeira estatal, não obstante, somente vieram com a evolução do Estado moderno e dos seus textos constitucionais. (FERREIRA, 2024, p. 38).

Vale destacar a influência do modelo inglês sobre o orçamento e as transformações provocadas pelas ideias liberais e o constitucionalismo. Principalmente, o fim do absolutismo na Inglaterra, que introduziu a necessidade de autorização anual dos gastos pelo parlamento, de modo que esta medida controladora intensificou os debates e luta de poder político entre governantes e parlamentares. Essa ação sedimentou as bases e a natureza autorizativa do orçamento, e devido ao fenômeno em foco na época, como a constitucionalização, surgimento dos Estados Modernos e da constituição do estudo da atividade financeira, foram incorporadas pelas Constituições no estado brasileiro.

Como exemplo desses movimentos transformadores de controle financeiro que eclodiram no ocidente intensamente ligados ao surgimento dos Estados Modernos, demonstra o mestre, Heleno Taveira Torres:

Este propósito foi renovado no “Petition of Rights”, de 1628, ao ser pedido que nenhum tributo fosse cobrado sem consentimento comum do Parlamento. Contudo, a reação mais evidente às ações de frequentes descumprimentos das leis ou do consentimento parlamentar veio justamente com o Bill of Rights, de 1689. Neste, os “Lords” e os membros da Câmara dos Comuns declararam ser “ilegal a faculdade que se atribui à autoridade real para suspender as leis ou seu cumprimento;” bem como que seria “ilegal toda cobrança de impostos para a Coroa sem o concurso do Parlamento, sob pretexto de prerrogativa, ou em época e modo diferentes dos designados por ele próprio”. E tem-se, ainda, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, cujo art. 6 prescreve a lei como a expressão da vontade geral e, no art. 15, que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração. (TORRES, Heleno Taveira. Direito constitucional financeiro. Teoria da constituição financeira. São Paulo. ed. Revista dos Tribunais, 2014. p. 341).

A partir do exposto, é notável a convergência da utilização do orçamento como unidade comum da afirmação da legalidade do consentimento aos tributos, a separação dos poderes e o constitucionalismo, pela sua repartição de competências e bens a serem tutelados. Este amontoado de razões permitiu a evolução paulatina do orçamento público como instrumento de controle de recursos e de legalidade, haja vista que este instituto das finanças exprime em seu sentido embrionário a conquista de direitos dos cidadãos e o exercício da cidadania na atividade financeira do Estado.

Diante desse cenário político-jurídico, difundiu-se nos demais estados que elaboravam o orçamento previsto em suas constituições, tal qual a Constituição Brasileira de 1824, no seu art. 15, X, que conferia competência à Assembleia Geral para “fixar annualmente as despesas publicas, e repartir a contribuição directa”, e, nos seus arts. 105 a 115 e 170, separava o Fisco (Fazenda Nacional) do patrimônio do Imperador. Veja-se a Constituição de 1824 in verbis:

Art. 170. “A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome ele 'Thesouro Nacional' aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em

recíproca correspondência com as Thesourarias, e Autoridades das Províncias do Império".

Art. 171. "Todas as contribuições directas, à excepção daquellas, que estiverem applicadas aos juros, e amortisação da Dívida Pública, serão annualmente estabelecidas pela Assembléa Geral, mas continuarão, até que se publique a sua derogação, ou sejam substituídas por outras."

Art. 172. "O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do anno futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas".

Já na proclamação da República, a Constituição de 1981, não foi específica quanto ao "orçamento", bastando-se com a designação de competência para que o Congresso Nacional realizasse a tarefa de "orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro" (art. 34, § 1.º). Nele estaria presente um dos primeiros princípios do orçamento, como o princípio da anualidade. Com a revisão de 1926, esse regime foi aprimorado, com a vedação para inclusões de matérias estranhas ao orçamento (exclusividade).

A Constituição de 1934 foi mais específica nas suas regras de competência, in verbis:

Art. 39: Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República: (...) 2) votar anualmente o orçamento da receita e da despesa (...).

7189

Afora regras expressas sobre seus princípios e limitações, houve a introdução de normas explícitas sobre a unidade formal, com eliminação da separação em dois orçamentos, como havia no passado (o de receitas e o de despesas), e a afirmação do princípio da exclusividade.

A Carta Constitucional de 1937 manteve o orçamento (art. 67 e 72) quase que nos mesmos moldes da Constituição de 1934, quanto aos princípios (unidade, exclusividade, anualidade, discriminação e especialização das despesas). A particularidade ficava por conta do processo de aprovação, que era o prazo de 45 dias no qual a Câmara aprovaria o orçamento.

Pela Constituição de 1946, no Capítulo II, Seção VI, o constituinte originário dedica-se ao Orçamento. Foram mantidos os princípios da unidade e o da exclusividade (art. 73 e § 1º). A novidade ficou por conta da divisão do orçamento da despesa (art. 73, § 2.º) em duas partes: "uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização". E, conforme o art. 74, se o orçamento não fosse enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-ia para o exercício seguinte o que estivesse em vigor.

Ademais, pelo art. 75, quedavam-se vedados o estorno ele verbas, a concessão ele créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial. Neste caso, interpreta-se que esse prazo, em verdade, deveria ser atendido conforme a competência do Presidente da

República do art. 87, XVI, que esclarece: "enviar à Câmara dos Deputados, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, a proposta de orçamento". Ao descumprir este prazo, isto caracterizaria o crime de responsabilidade, punido pela Lei 1079/1950.

Durante a ditadura militar, a Constituição de 1967 e a Emenda 1/1969, aprimoram experiência orçamentária brasileira e seu texto era muito próximo da versão que hoje se conhece. Por isso, não se pretende dirimir, todos os dispositivos que se foram somando à história constitucional do orçamento no Brasil, na medida em que a análise é dirigida à Constituição Financeira de 1988 e sua atual conjectura.

## AS NOÇÕES DE ESTADO E O USO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Conforme a exposição a partir do método histórico de se analisar o orçamento público, a ideologia dos Estados Liberais consagrou a instrumentalidade, na qual tinha-se o entendimento que a atividade de orçar, inserida dentro da atividade financeira dos estados, seria de cunho neutro, ou seja, foi tradicionalmente concebida como atividade-meio pelas quais se realizavam as políticas executivas dos governos fundada na natureza autorizativa diante do controle parlamentar, prestação de contas anuais e prévia autorização legislativa.

Nesse diapasão, a ideologia do Estado Orçamentário Liberal com a progressiva limitação do poder estatal e fiscalização das contas assentou os seus fundamentos no controle legislativo sobre a receita e despesa pública na passagem para o constitucionalismo moderno, quando este tema foi sistematizado pelas cartas constitucionais que surgiram no século XVIII. Lembra Estevão Horvath:

7190

Ao tratar do itinerário orçamentário, que o Estado Liberal promove uma aparente despolitização, por deixar de articular fins políticos próprios, afigurando-se como um instrumento neutro e disponível, para assegurar o "laissez-faire", na garantia do livre jogo dos interesses econômicos (HORVATH, Estevão. O orçamento no século XXI, p. 44-45).

Da mesma forma complementa Gilney:

Esse perfil evidenciava a conformação da liberdade política e a transposição para o ambiente financeiro de um dever de abstenção estatal, como forma de defesa do cidadão no espaço público (FERREIRA, 2024, p. 43).

A partir do fim da Primeira Guerra Mundial e o mundo ocidental em crise, as ideias liberais que impulsionavam sistemas e métodos não mais se subsistiam diante daquele cenário. Logo, como decorrência, houve a amplificação do que se chama de Estado Social e a nova paradigmática do "welfare-state", cuja expansão se projetou também no orçamento público devido as mudanças nas constituições, agora sociais, e voltada à satisfação de direitos coletivos.

Portanto, o orçamento mostrou a sua capacidade de adaptação às exigências do Estado de arcar mais recursos a partir de maior intervenção estatal na economia, mormente, sob as ideais propagadas pelo “keynesianismo”, ao tempo que com a maior intervenção direta no meio econômico, maiores as prestações de serviços públicos para concretização dos direitos da coletividade. Esclarece Gilney:

A atuação estatal limitada e a interferência mínima na esfera privada, indicativos do estágio principiante, não correspondiam à necessidade de o Estado resguardar a nova geração de direitos que surgia em âmbito coletivo. Concebido inicialmente como instrumento político de controle parlamentar sobre o Executivo, o orçamento público forjado em premissas liberais não mostrava condições propícias para os fins a que deveria escalar (FERREIRA, 2024, p. 44).

A partir desta transição o orçamento como atividade-meio dos ideais liberais, com características neutras, perde seu escopo que antes era meramente fiscal se torna em um instrumento-fim indispensável para a persecução dos direitos da coletividade, na prestação de serviços públicos e sua instrumentalização como espelho da sua atividade fim.

Sob a égide Keynesiana, a intervenção estatal na economia era tamanha que permitiu que o Estado admitisse e orçamentos deficitários para que pudesse financiar os direitos coletivos. Essa lógica não se sustentou, ao ponto que a máquina pública se mostrava endividada, com aumento de gastos e o conseqüente aumentos dos tributos para custear as nações. Inevitavelmente, O Estado Social Orçamentário entrou em crise, precisando então de uma nova paradigmática para reequilibrar as contas públicas e diminuir a exacerbada intervenção econômica.

7191

A evolução histórica da função substancial do Estado também converge com o legado deixado pelas transformações globais catastróficas da Segunda Guerra Mundial. Cujos novos paradigmas é a ênfase na dignidade da pessoa humana alçada à condição de valor supremo universal, no qual se sustenta o Estado Democrático de Direito.

A sobreposição do Estado de Direito por Estado Democrático de Direito emana também sobre a atividade financeira do estado, nela inclusa o orçamento. Entretanto, não se pode dizer que houve ruptura abrupta das políticas do “welfare-state” e sim uma harmoniosa e lenta e progressiva tentativa de congregar as ideias de democracia à luz da dignidade da pessoa humana, ao equilíbrio das contas públicas enquanto fomentava a prestação de serviços de interesse social, a qualidade do gasto dos recursos públicos e concretização de direitos fundamentais através do arranjo das finanças públicas pelo orçamento público.

De tal modo, as transformações das funções de Estado no mundo ocidental e do próprio orçamento como instrumento da atividade financeira estatal permitem compreender a

passagem deste instituto como mero aparelho fiscal, dito orçamento público, para fonte mantenedora do Estado Democrático de Direito, assim entendido como orçamento público e democrático.

Complementa o raciocínio o mestre Heleno Taveira Torres:

A passagem do conceito de "orçamento do Estado" para "orçamento constitucional" revela o propósito do controle político e democrático com prevalência sobre a técnica contábil ou financeira. A formulação anual de orçamentos é um dos mais expressivos mecanismos de controle da democracia sobre a atividade financeira da Administração Pública, a ser exercido pela representação legislativa, assim como pela opinião pública. Diante disso, tem-se, a um só tempo, controle interno, durante a preparação da proposta orçamentária, e controle externo, ao longo da sua apreciação, deliberação e votação congressual." (TORRES, Heleno Taveira. Direito constitucional financeiro. Teoria da constituição financeira. São Paulo. ed. Revista dos Tribunais, 2014. p. 360).

## O ORÇAMENTO COMO ESPAÇO DE DISPUTA DE PODER

Naturalmente, a própria natureza do sistema constitucional e alocativo de recursos públicos pelo orçamento espelha o próprio poder do Estado, pois é neste espaço que as esferas legislativas e executivas, dentro de sua competência financeira delimitada, se articulam para a direção estatal, notadamente marcada pelo inevitável conflito político entre governantes e parlamentares no que tange ao controle das finanças.

Diante do entrelaçamento do cenário político e jurídico ocasionado pelo orçamento público, percebe-se a disposição de competência financeira pela Constituição se converte na atuação de poder político do estado. Destarte, afirma-se, conforme lição de Rodriguez Bereijo, que, historicamente, vem sendo a distribuição de competências em matéria financeira a definir o verdadeiro titular do poder político atuante no Estado (RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. LII.)

Frisa-se que o controle harmônico das finanças públicas pelo orçamento é forma direta de equilíbrio constitucional, visto que é de evidente interesse dos poderes Executivo e Legislativo. Seguindo tal lógica, é princípio consagrado na Constituição Federal de 1988 a harmonia entre os poderes, a exemplo de José Mauricio Conti:

A separação de poderes preconizada no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, assegurando a independência e harmonia dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, exige um delicado equilíbrio entre eles, construído em cada detalhe na partilha de funções que lhe são atribuídas. No âmbito das finanças públicas, esse equilíbrio é ainda mais delicado, dada a relevância que assume cada parcela de poder envolvida nas funções relacionadas a esse aspecto da Administração Pública. (CONTI, José Mauricio. Iniciativa legislativa em matéria financeira, 2011. p. 306.)

## DO DEBATE SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO E A SEPARAÇÃO DE PODERES

Em razão do exposto, é necessário dirimir a opção de tratar o orçamento como lei, uma vez que o foi consagrado pelo constituinte originário. Sua natureza jurídica pela Constituição Federal de 1988 implica que sua disposição do seu procedimento legislativo orçamentário compreende uma das disposições mais analíticas e especializadas presentes no texto constitucional.

Como conceito constitucional, a concepção de orçamento como lei propiciou debates na doutrina sobre sua natureza de lei formal ou lei material, visto que isso seria forma de justificar a estrutura do Estado e a capacidade de controle financeiro pelas autoridades estatais, diante do próprio entrave entre os poderes Executivo e Legislativo na separação de poderes. Sobre esse aspecto, é também esclarecedora a lição de Ricardo Lobo Torres:

O relacionamento entre a Constituição Orçamentária e a Política é sempre muito tenso. Exercendo o orçamento a função de controle político do Legislativo sobre o Executivo, segue-se que no plano constitucional o desenho do orçamento vai depender da separação e do equilíbrio entre os poderes do Estado. Toda a discussão que se travou no século passado, por exemplo, a respeito da natureza material ou formal da lei orçamentária teve por base a luta entre Legislativo e a Administração para o controle do Estado. (TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, p. 7)

Dessa forma, o conceito da natureza jurídica do orçamento seria um meio capaz de reorganizar a estrutura do Estado e a configuração da separação de poderes, diante da íntima relação política que o orçamento exerce na elaboração de propostas orçamentárias e seu procedimento legislativo.

Melhor exemplifica o pensamento Rodriguez Bereijo:

Las cuestiones que a lo largo de toda la obra se suscitan a propósito de la definición de la naturaleza jurídica de la Ley presupuestaria – y que atañen a un problema fundamental del Derecho Constitucional cual es la delimitación del dominio de la ley y del reglamento (las materias reservadas), la distribución de competencias entre los órganos del Estado respecto del multiplicidad de actos estatales... – siguen planteándose a los estudiosos de nuestros días y exigiendo sus razonadas respuestas. [...] ¿El presupuesto es una cuestión de ley porque entra dentro del dominio de las materias reservadas a la ley (reserva de ley) o simplemente porque en los textos legales en vigor se exige para él la vía legislativa (reserva formal de ley-atribución de competencia)? ¿El Presupuesto del Estado es un acto del poder ejecutivo (un acto administrativo emanado del Gobierno) en el cual el Parlamento interviene únicamente para ejercer una función de control (acto de aprobación o de autorización) o, por el contrario, el Presupuesto es un acto legislativo, cuyo iter procedimental se inicia con la preparación o elaboración del proyecto por el Gobierno, en virtud de la competencia exclusiva a él atribuida por la Constitución, y finaliza con su aprobación por el Parlamento” (RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. XXXVII.)

## TEORIAS SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

### 6.1 A TEORIA DO ORÇAMENTO COMO LEI FORMAL

Ao historiar a temática da natureza jurídica do orçamento, é possível notar que houve muita influência no âmbito financeiro por Paul Laband. A partir da tese da Teoria da Lei Formal que concebeu ao analisar os dispositivos constitucionais da Prússia no século XIX.

Tinha como alicerce a dicotomia entre a orçamento como lei formal e material, defendendo a primeira na sua tese. Pois compreendia o orçamento como mero aparato de registro de contas, que indica quantificação de receita e despesas, despido de qualquer conteúdo de lei. Logo, incabível de ter natureza de lei material.

O seu critério se baseia no conteúdo que a lei orçamentária se propunha a apresentar no seu processo legislativo. Como o próprio doutrinador esclarece:

*Resulta, pues, que el término “ley” también puede aplicarse, en aras de la brevedad, cuando únicamente quiere expresarse la constatación o el requisito de un acuerdo de voluntades entre el Monarca y las dos Cámaras del Parlamento o entre el Senado y la Cámara baja. La característica conceptual de la ley en este caso es una característica puramente formal; de ahí que no pueda hablarse en modo alguno de que todos los principios jurídicos que rigen con respecto a las leyes, en el sentido material de este término, tengan que aplicarse o puedan aplicarse a las actuaciones del poder estatal que no son leyes en el sentido material, pero que reciben el nombre de tales sólo porque han guardado las formas del proceso legislativo. (LABAND, Paul. El derecho presupuestario, p. 12.).*

7194

A base desse pensamento assenta reflexos jurídicos sobre o orçamento. Depreende-se dessa teoria que o orçamento público é, de fato, meio de controle político sobre os atos do governo, mas não tem o escopo de característica legiferante por ser lei formal. Por conseguinte, somente se caracterizava a manifestação legislativa aqueles atos dotados de natureza material, assim capaz de proporcionarem mudanças significativas entre atuação do Estado e os direitos do particular. Ainda, conclui Francisco Gilney:

O orçamento, visto dessa maneira, enquanto ato administrativo submetido à forma de aprovação legislativa, não teria regra de direito, limitando a sua eficácia à regulação das relações entre Legislativo e Executivo, sem criar ou modificar, porém, vínculos jurídicos entre o Estado e os particulares. Daí resulta que a violação da lei orçamentária não provocaria qualquer responsabilidade imputável à Administração perante os indivíduos. Forjado assim, o orçamento pertenceria ao âmbito material das funções desempenhadas pela esfera executiva, e, embora regularmente aprovado no Parlamento, o Governo não ficaria obrigado à execução da lei. (FERREIRA, 2024, p. 62)

Para Laband, a lei o contexto do constitucionalismo clássico, a discussão sobre a natureza jurídica do orçamento público e a tese central de Laband fundamentou-se na distinção dicotômica entre lei em sentido formal e lei em sentido material.

A lei orçamentária seria uma lei apenas em sentido formal. Isso significa que, embora o orçamento fosse aprovado pelo Poder Legislativo seguindo o rito processual das leis ordinárias, ele carecia de conteúdo normativo material. Segundo essa visão, o orçamento não criaria direitos para os cidadãos, nem impor obrigações jurídicas abstratas ou regras de conduta para a sociedade; ele seria, em essência, um plano de previsão técnica e uma autorização política de gastos.

Nesse sentido, o orçamento funcionaria como um ato administrativo de autorização, no qual o Parlamento concederia ao Executivo a faculdade de gastar até determinado limite, sem, contudo, obrigá-lo a tal execução pois não seria dotado de materialidade. Como aduz Laband, a função do orçamento restringia-se a organizar a administração financeira interna do Estado, operando como um instrumento de controle do Legislativo sobre o Monarca (ou o Chefe do Executivo), mas sem a força coercitiva de uma norma jurídica material que pudesse ser invocada contra o Estado por terceiros.

Essa concepção de "lei formal" foi a base para o modelo de orçamento autorizativo, no qual o governante possuía ampla discricionariedade para decidir se realizaria ou não as despesas previstas. No cenário brasileiro contemporâneo, essa teoria tem sido revisitada e superada pela doutrina moderna, que aponta para uma transição em direção ao orçamento impositivo, reconhecendo a natureza material e vinculante das escolhas orçamentárias feitas pelo legislador.

## 6.2 TEORIA DO ATO-CONDIÇÃO DO ORÇAMENTO

No início do século XX, o jurista francês Gaston Jèze introduziu uma perspectiva inovadora sobre a natureza jurídica do orçamento, procurando distanciar-se da dicotomia simplista entre lei formal e lei material. Jèze definiu o orçamento não como uma lei criadora de normas, mas como um ato-condição à alocação de recursos.

De acordo com esta teoria, o orçamento possui uma natureza jurídica híbrida e eminentemente instrumental. É classificado como um "ato-condição" porque a sua existência e aprovação constituem o requisito jurídico indispensável condição para que as leis de receita e despesa possam ser efetivamente aplicadas. Por outras palavras, o orçamento não cria o poder de tributar nem a obrigação de gastar; ele apenas "ativa" ou "desbloqueia" a eficácia das normas financeiras e administrativas já existentes no ordenamento jurídico.

Nesta ótica, Jèze defendia que o orçamento apresentava duas características fundamentais: a) **Natureza Programática:** O orçamento é, antes de tudo, um programa de ação governamental e política que reflete o planejamento do Estado para um determinado exercício

financeiro; b) Ausência de Inovação Normativa: O autor sustentava que o orçamento, tanto pela receita como pela despesa não inovava na ordem jurídica em relação aos cidadãos, uma vez que não gerava direitos ou deveres diretos para a coletividade. Tratava-se, portanto, de um procedimento administrativo necessário para que a Administração Pública pudesse gerir os fundos públicos.

Esclarece Francisco Gilney:

De um lado, no plano das receitas, afirma não ter o orçamento pública relevância jurídica quanto aos recursos não provenientes de impostos, configurando mera avaliação de ordem financeira, haja vista que os atos jurídicos geradores de receitas originárias, decorrentes da exploração do patrimônio estatal, surtiriam efeitos independentemente do orçamento (...) No tocante às despesas, de outro lado, raciocínio similar é dado por Jèze, ao dispor que a autorização orçamentária não teria, para todas as despesas, a mesma significação jurídica, extraindo de tal noção duas combinações possíveis. No primeiro caso, o orçamento seria uma condição para que os agentes administrativos exerçam a competência para a realização dos atos necessários à criação das despesas e seu respectivo pagamento, não sendo viável essa efetivação na ausência do orçamento. No segundo, parte das despesas públicas refere-se ao pagamento de obrigações já existentes, hipótese em que o Parlamento se encontra obrigado a aprovar os créditos correspondentes, revelando gastos que não podem deixar de ser satisfeitos, daí por que, nesta acepção, não se cogitaria em um poder discricionário na sua apreciação, descabendo recusa ou redução dos créditos orçamentários. A conclusão de Jèze é a de que, para parcela das despesas, o orçamento seria um ato-condição, necessário à concretização dos gastos; já para as obrigações anteriormente válidas contraídas pelo Estado, o orçamento não possuiria significação jurídica, porquanto o Parlamento não poderia deixar de consigná-las, sob pena de violar direitos subjetivos, inafastáveis em um Estado civilizado. Logo, em sua visão, no domínio das receitas ou das despesas, o orçamento não teria relevância jurídica ou se revelaria como um ato-condição.” (FERREIRA, 2024, p. 63-64)

7196

Em suma, para Gaston Jèze, o orçamento pública revela-se como um elo de ligação procedimental. Sem este "ato-condição", a atividade financeira estatal ficaria paralisada, pois, embora houvesse leis autorizando a tributação e o gasto, faltaria o instrumento legitimador para a sua execução concreta. Esta visão foi crucial para a compreensão do orçamento como um documento de controle e de viabilização da gestão pública.

### 6.3 TEORIA DA LEI SUI GENERIS

Somada às contribuições de Jèze, a análise de Léon Duguit assume papel de destaque no estudo da natureza jurídica do orçamento, ao concebê-lo como um ato complexo e uma norma singular, dotada de disposições de natureza peculiar, o que deu origem à denominada Teoria da Lei *Sui Generis*. A tese de Duguit fundamenta-se em uma visão dicotômica do documento orçamentário: para o autor, a parcela destinada à instituição de tributos possuiria natureza de lei material.

Essa perspectiva era influenciada pelo sistema jurídico francês da época, que adotava o princípio da anualidade tributária, exigindo que a cobrança de impostos fosse renovada ou confirmada anualmente pelo legislador.

Contudo, Duguit estabelece uma distinção nítida em relação ao plano das despesas. Para ele, enquanto a previsão de receitas tributárias seria a "lei de finanças" propriamente dita (função legislativa), a fixação das despesas não passaria de um mero ato administrativo, carecendo de caráter material. Assim, a doutrina de Duguit segmenta o orçamento sob dois ângulos distintos, reservando a índole legislativa apenas à vertente das receitas.

Nesse ponto, a teoria *sui generis* afasta-se da doutrina do "ato-condição" de Gaston Jèze. Enquanto Duguit admite a materialidade parcial da norma (na parte das receitas tributárias), Jèze refuta a natureza material do orçamento em qualquer de suas partes, reduzindo-o, no máximo, a um requisito formal indispensável para a execução financeira.

Essa teoria contemplou decisões no direito brasileiro, inclusive no STF, como elucida Heleno Taveira Torres:

“A força dessa tese influenciou profundamente o direito brasileiro, com repercussões inclusive no STF, que contempla diversas decisões sob a base metodológica que considera as leis orçamentárias como leis com efeitos concretos, por veicularem atos administrativos em sentido material, como motivo para negar o respectivo controle de constitucionalidade in abstracto. Ou seja, por ser lei de efeitos concretos, a lei orçamentária não estaria sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. E até mesmo para a lei de diretrizes orçamentárias essa tese foi empregada.” (TORRES, 2014, p. 391)

7197

Apesar dessas divergências pontuais, observa-se que ambos os autores foram profundamente influenciados pela tese precursora de Paul Laband. A dualidade insólita proposta por Laband, que permitiu a cisão teórica entre o orçamento e a lei que o aprova, serviu de alicerce para que Jèze e Duguit desenvolvessem abordagens fragmentárias.

Em última análise, embora percorram caminhos teóricos distintos e segmentem a norma orçamentária de formas diversas, ambos convergem para uma conclusão similar à de Laband: a negação do caráter material integral da lei orçamentária, consolidando uma visão que, por muito tempo, retirou do orçamento a sua força normativa plena.

#### 6.4 TEORIA DA LEI MATERIAL

No início do século XX, Myrbach-Rheinfeld e Albert Haenel, em crítica a Laband, entendiam que não poderia prosperar o sentido dualista, na medida em que todas as leis que cumprem o processo legislativo previsto constitucionalmente são leis em sentido formal e material. Diante disso, seu conteúdo seria obrigatório para todos, em caráter unitário. Na

atualidade, esta proposta confirma-se como a corrente mais coerente com o modelo do Estado Democrático de Direito. Sintetiza Marcus Abraham o pensamento dos referidos juristas, opondo-se à Laband:

Myrbach-Rheinfeld afirmava que os defensores da doutrina dualista tentavam, ao limitar a atividade legislativa do Parlamento, escamotear um dos direitos mais importantes das representações nacionais e os resultados mais decisivos das lutas políticas. Segundo ele, toda lei deve ser considerada uma lei material, mormente se aprovada após passar pelo ‘iter legislativo’ previsto na Constituição. Da mesma maneira, Haenel afirmava que tudo que se revestir em forma de lei constitui uma norma jurídica e, em consequência, as disposições da lei orçamentária são regras de direito obrigatórias para a Administração Pública” (ABRAHAM, Marcus. Teoria dos gastos fundamentais, p. 215-216).

Aos adeptos desta teoria do orçamento como lei material, não se opunham ao mandamento normativo não tão diferente quanto aos atos do próprio poder legislativo, não sendo mais compreendido como mero ato administrativo e sim de peça dotada de cunho jurídico e material. Isso se depreende, pois, estando positivado na constituição o orçamento passa ser tanto lei formal como lei material.

Com o contexto despótico na Prússia, na qual era vigente a teoria formal do orçamento, a instabilidade democrática era tamanha e maiores eram as divergências entre o Governante e Parlamento aumentaram. Foi nesta oportunidade que a concepção de orçamento como lei material tomou forma, ainda mais impulsionada pela transição do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito pouco tempo depois.

A própria teoria labandiana incorreu para o cenário de instabilidade a qual fora criada, como afirma Francisco Gilney:

*O eixo da obra labandiana, sem dúvida, encobre uma verdadeira questão de soberania, encrustada no pensamento político voltado à prevalência da instância executiva e à preservação dos princípios da monarquia absolutista vivenciados no contexto prussiano, em oposição aos renovados ideais democráticos que reclamavam maior controle dos atos do Governo e a estabilização política do Parlamento, órgão representativo da vontade do povo e fundamental para o equilíbrio constitucional dos poderes. Na dicção de Rafael Baldo, ao qualificar o orçamento público como lei formal, Laband alinha a natureza jurídica do orçamento à vitória do Poder Executivo sobre o Legislativo. A tese da lei formal limita a força institucional do Parlamento, retirando do orçamento os efeitos materiais dele decorrentes e a capacidade de criar obrigações ao governo, por tratá-lo como ato da Administração. A consequência jurídica seria a inusitada exoneração de responsabilidades do Governo no plano da gestão financeira. (FERREIRA, 2024, p 72).*

A discussão acerca da natureza jurídica do orçamento público evoluiu da clássica distinção entre lei formal e material para uma compreensão integradora, na qual o orçamento é reconhecido como norma jurídica plena. Conforme as teorias supracitadas que reduzem o

orçamento a um mero documento de previsão e autorização política sem força vinculante, hoje, mostram-se anacrônica diante dos preceitos do Estado Democrático de Direito.

A natureza de lei material do orçamento fundamenta-se na premissa de que a peça orçamentária não apenas se reveste da forma de lei, mas inova o ordenamento jurídico ao estabelecer comandos que condicionam a atuação do Poder Executivo. Ao contrário do que sustentava a doutrina de Paul Laband, o orçamento moderno não é um ato neutro; ele é o instrumento de positivação de escolhas públicas e de distribuição de recursos escassos para a satisfação de necessidades coletivas.

Dessa forma, a análise contemporânea converge para o entendimento de que a lei orçamentária possui caráter mandatório. A vontade do legislador, ao aprovar o orçamento, não se esgota no rito formal; ela projeta uma eficácia jurídica que impede a omissão injustificada do administrador. Por conseguinte, a desconsideração da natureza material do orçamento implicaria, em última análise, o esvaziamento das competências do Poder Legislativo e a fragilização do controle democrático sobre as finanças estatais.

## O PARADIGMA ENTRE ORÇAMENTO AUTORIZATIVO E IMPOSITIVO

Aos teóricos que permitiram elucidar sobre a respectiva natureza jurídica do orçamento público, dela decorre desdobramentos que implicam significativamente na competência financeira das esferas legislativa e executiva. Isto posto, sintetiza-se que se aquele ordenamento jurídico que concebe o orçamento somente pela teoria formal, por conseguinte resulta numa preponderância do Poder Executivo sobre o controle orçamentário, ausente a vinculação deste poder por emendas ou propostas da atividade legislativa. Lado outro, se prevalece a teoria material, logo, também se reconhece o domínio do poder Legislativo sobre a capacidade de direção alocativa dos recursos através do orçamento pela possibilidade de vinculação fruto da atividade parlamentar.

7199

Presente esta síntese, explica o mestre Francisco Gilney:

De forma pragmática, pode-se dizer que, entendido como lei formal, o orçamento público rege-se ao comando do Executivo, ao passo que sua adequação como lei material lhe põe sob a autoridade do Legislativo, com as implicações jurídicas daí advindas. Em torno dessas bases, portanto, encontra-se a inspiração que guiará os modelos orçamentários, respectivamente, autorizativo e impositivo. A delimitar tais expressões, convencionou-se por: (i) orçamento autorizativo, aquele que reflete permissão para o gasto, consistindo em limite máximo disponível à Administração, a qual não possui a obrigação de seu fiel cumprimento, por recair na esfera de atuação executiva; e (ii) orçamento impositivo, aquele que, além de fixar o montante das despesas, impõe ao Poder Executivo o dever, em princípio, de realizar o orçamento legalmente aprovado, remanescendo a discricionariedade administrativa circunscrita aos exatos limites da lei (FERREIRA, 2024, p.73-74)

A partir dessa tipologia, há a separação do orçamento em autorizativo; ou de tipo proibitivo, o qual incide o controle negativo em virtude da não interferência na atividade do executivo no dispêndio público. Por outro lado, é positivo quando o orçamento está encampado pela teoria da lei material, assim torna o orçamento em execução obrigatória.

Veja-se, então, que ambos tipos refletem o controle do parlamento sobre a iniciativa do chefe do executivo, de modo que é de controle reduzido quando negativo e ampliativo quando positivo. O mesmo doutrinador acima referido assim conclui:

Apesar disso, o fato é que a tese dualista da lei foi invocada nos meandros do direito financeiro como lastro para embasar suposto caráter orçamentário autorizativo. A doutrina tradicional absorveu a ideia de que o orçamento consubstancia lei por meio da qual o Legislativo autoriza o Executivo à realização de despesas nos limites em que aprovadas, ao tempo que assegura a discricionariedade administrativa ante a ausência de um dever de execução, já que inadmitida sua índole material, revelando permissão para gastar, e não obrigação de fazê-lo, da qual surgiria a livre opção do Governo para ignorar a sua realização. O orçamento público, desse modo, nascido para servir de instrumento de controle do Executivo, teve seu potencial transformador tolhido nos campos propedêuticos e dogmáticos, tornando-se, apesar das múltiplas funções e potencialidades, uma peça tímida, incapaz de interferir decisivamente na realidade e de impor a sua força cogente, motivo pelo qual, caindo em progressivo descrédito, ficou enclausurado no plano das abstrações jurídicas e se refugiou nas arcaicas categorias dogmáticas que remontam ao fim do século XIX, em notório déficit epistemológico que refletiu no rotineiro descumprimento de suas disposições legais” (FERREIRA, 2024, p. 77)

Portanto, verifica-se que materialidade da lei orçamentária se manifesta, sobretudo, na sua capacidade de vincular a Administração Pública à concretização dos direitos fundamentais. Mostram-se insustentáveis, portanto, tanto a tese que reduz a lei orçamentária a um caráter meramente formal, classificando-a como simples ato político ou administrativo, quanto a percepção de que a atuação parlamentar no processo de aprovação do orçamento carece de natureza legislativa própria.

## O ORÇAMENTO PÚBLICO CONFORME O DIREITO BRASILEIRO

### 8.1 O POSICIONAMENTO DOUTRINÁRIO

A doutrina vem reforçando a materialidade da lei do orçamento e a superação do modelo orçamentário meramente autorizativo que se instalou de forma desvirtuada sob influência de Laband que dominava mundo a fora, assim como no Brasil, foi tradicionalmente concebida com natureza autorizativa pela tese dualista, a propósito, diz J. J. Gomes Canotilho:

“A teoria da lei do orçamento é um exemplo do que se acabou de afirmar. Elaborada pela dogmática positivista alemã, tendo como pano de fundo as relações de tensão na monarquia dualista entre um governo que se pretendia com poderes originários, e um Parlamento que se arrojava da legitimidade democrática, ela foi transferida para

horizontes político-constitucionais, que à partida se revelavam informados por princípios distintos dos da monarquia dualista”. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A Lei do Orçamento na teoria da lei, p. 544-545).

Diante disso, questionou-se a compatibilidade da teoria, que anunciava o orçamento como mera lei formal que isentava o Executivo do compromisso de executar lei orçamentária aprovada pelo poder Legislativo, com os tempos contemporâneos, ainda por que a época da tese era datada daquele momento que surgira e o mundo ocidental, inclusive o Brasil, já se direcionava para o Estado Democrático de Direito com sólidos princípios de harmonia e separação de poderes.

Soergue-se na doutrina pátria, a repulsa à ideia de natureza jurídica formal, até porque desse modelo já datado, primeiro; adaptava-se às necessidades de outras épocas e locais, segundo; que à deletéria tese dualista promovia um grande espaço para tensões políticas entre os poderes.

A constatação da doutrina tem fundamento no texto que o constituinte originário redigiu no art. 165, § 7º, da CF88, que “aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo”. O texto caminha em sentido oposto à teoria formalista, pois a partir da interpretação literal não há significado diverso de que o orçamento é capaz de promover vínculos jurídicos para o Estado.

Alia-se à esta doutrina, Heleno Taveira Torres:

“É incompreensível como, em tempos de tão evoluída doutrina da teoria da Constituição, uma formulação que separa, na lei orçamentária, o seu conteúdo (como “ato administrativo”) da lei “formal”, ainda possa produzir debates e tanta demora meditativa. Segundo uma visão unitária da lei de orçamento (não mais admitida a distinção entre conteúdo de ato administrativo e forma de lei, por serem partes do todo), é fundamental observar que a autorização legislativa não se limita simplesmente a aprovar ou recusar a proposta orçamentária do governo. A rigidez constitucional impede que interpretações possam servir de escusa à aplicação da norma constitucional na sua plenitude. Pois bem, assumir uma distinção entre lei formal e material para recusar a natureza de lei material ao orçamento, ao fim e ao cabo, equivale a criar norma constitucional. É que a Constituição não autoriza essa segregação, tampouco que seu conteúdo seja de “ato administrativo”. A força normativa da Constituição do Estado Democrático de Direito postula efetividade e, no caso das normas de direito orçamentário da Constituição Financeira, todas as suas disposições são autoaplicáveis.” (TORRES, 2014, p. 395)

7201

## 8.2 O POSICIONAMENTO JURISPRUDÊNCIAL

Na mesma linha de pensamento, os tribunais pátrios visam caminhar no sentido da lei material, de vinculação obrigatória, à luz do que foi consagrado na Constituição de 1988. Ou seja, há a primazia da materialidade e do entendimento de que se deve obedecer ao princípio da corresponsabilidade orçamentária entre o poder Executivo e Legislativo, não sendo mais cabível aquele perpassar discricionariamente a atividade legiferante deste no que tange ao orçamento.

Isto posto, o posicionamento da jurisprudência é recente e rompe com o conceito tradicional do modelo autorizativo. Pois, à época se fez repercutir a possibilidade de controle de constitucionalidade do orçamento público, que, embora não tivesse como principal objetivo de revisitar o significado da natureza da lei, decorreu em consequências práticas para sua atual concepção.

Do ponto de partida da mudança jurisprudencial começou de forma tímida no início deste século, como esclarece Francisco Gilney:

Até pouco tempo atrás entendia o STF que, por ostentar o orçamento índole de lei formal dotada de efeitos concretos, não caberia sua impugnação em controle abstrato de constitucionalidade.<sup>139</sup> Esse entendimento foi revisto em 2003, mesmo de modo tímido, na ADI 2.925-DF, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, quando restou firmada a possibilidade de a lei orçamentária trazer densidade normativa abstrata hábil a ensejar ação de controle, sendo cabível exame de constitucionalidade, ainda que se trate de lei formal de efeitos concretos.” (FERREIRA, 2024, p. 93)

Complementarmente, a ruptura do modelo formal para o material foi reforçada na Corte Suprema pela ADI 4.048-DF:

“EMENTA: [...] CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade” (ADI 4048-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.05.2008)

7202

Portanto, veja-se demais julgados do STF também se inclinam para a solidificação da teoria da lei material, apesar de não ser uníssono quanto ao tema, concebendo de certo modo a natureza impositiva do orçamento público capaz de vincular a Administração à execução do orçamento. Ainda, não restam dúvidas sobre a tendência, que é superação do modelo autorizativo ao impositivo.

Em síntese, observar-se que a teoria sobrepujada também encontra respaldo na judicialização das políticas públicas, principalmente pela esfera orçamentária, em razão da sua capacidade alocativa e concretização de direitos individuais e de interesse público. Nesse sentido, afirma Francisco Gilney:

Vislumbra-se, atualmente, forte impulso também no sentido do controle judicial e da vinculação da execução do orçamento à obediência aos fins a que se destina, pautando-se a interferência do Poder Judiciário na definição de políticas voltadas à tutela de direitos fundamentais ou de interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes, no chamado fenômeno da judicialização de políticas públicas, com importantes implicações refletidas em âmbito orçamentário. (FERREIRA, 2024, p. 95)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de constitucionalização das finanças públicas reposicionou a matéria orçamentária no epicentro do ordenamento jurídico, subordinando-a incondicionalmente aos vetores axiológicos da Constituição Federal. Nesse novo paradigma, o orçamento deixa de ser uma peça meramente técnica para se consolidar como a norma materialmente mais relevante após o texto constitucional. Esta proeminência justifica-se pelo facto de o orçamento conferir unidade à atividade financeira estatal, moldando o destino da coletividade ao espelhar o desenho institucional e as prioridades do Estado.

A relevância do orçamento, contudo, é acompanhada por desafios de ordem ética e jurídica. No Estado Democrático de Direito, o orçamento transita num ambiente marcado por valores que determinam a gestão proba dos recursos públicos e condicionam a eficácia das políticas estatais. Não se trata, portanto, de um fim em si mesmo, mas de um instrumento que busca fora de si, nos objetivos fundamentais da República, a sua razão de ser. Por conseguinte, a avaliação responsável da gestão orçamentária torna-se um imperativo para a manutenção da integridade democrática.

Neste contexto, é inadmissível a persistência de modelos orçamentários que despojam a lei da sua força vinculante. A tese de que o administrador não está obrigado a honrar os compromissos validados pelos representantes do povo representa um retrocesso democrático e uma degradação da função legislativa. Como ferramenta que instrumentaliza a via financeira, o orçamento é o vetor de concretização dos direitos fundamentais: a sua execução (ou a falta dela) afeta invariavelmente a fruição de garantias sociais. Assim, a natureza impositiva do orçamento moderno é o que garante que a norma financeira cumpra a sua função precípua: promover a dignidade humana através da entrega efetiva de bens e serviços à sociedade.

7203

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. **Teoria dos gastos fundamentais: orçamento público impositivo** – da elaboração à execução. São Paulo: Almedina, 2021.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro, 1967.

BRASIL. [**Constituição (1946)**]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

BRASIL. [**Constituição (1937)**]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937.

BRASIL. [**Constituição (1934)**]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934.

BRASIL. [**Constituição (1891)**]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CONTI, José Mauricio. **Iniciativa legislativa em matéria financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade**. São Paulo: Blucher, 2024.

HORVATH, Estevão. O orçamento no século XXI. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

LABAND, Paul. **El derecho presupuestario**. Tradução de Fausto de Elhuyar. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1979.

RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. **El presupuesto del Estado: una introducción a las instituciones del Derecho Presupuestario**. Madrid: Tecnos, 1970.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. v. V (Orçamento público). Rio de Janeiro: Renovar, 2000.