

Levando o orçamento público a sério: notas sobre orçamento, direito e parlamento

Henrique Pandim Barbosa Machado

Procurador do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO). Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela PUC Goiás. Especialista em Direito Constitucional e em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera – UNIDERP.

Priscilla Norgann de Sousa Rocha

Vereadora do Município de Goiânia na legislatura 2017-2020. Bacharel em Direito pela Faculdade Padrão. Graduada em Gestão Pública pela Uni-Anhanguera. Inspectora de Empresas Econômicas do Tribunal de Contas do Estado de Goiás no período de 2004 a 2016.

Resumo: O orçamento público está no centro das atuais discussões envolvendo o Estado e a efetivação dos direitos fundamentais, ganhando especial relevo em um contexto cada vez mais crescente de escassez de recursos e da consequente necessidade de uma eficiente (e democrática) alocação de recursos. Todos os direitos possuem, de alguma maneira, custos para serem materializados, o que reforça a importância de que o orçamento público seja discutido democraticamente pelos órgãos que representam a população (Casas parlamentares) e seja respeitado pela administração pública. Não é mais possível entender o orçamento como um documento destituído de caráter jurídico, sendo imprescindível a sua densificação normativa.

Palavras-Chave: Orçamento. Direitos fundamentais. Parlamento. Força normativa.

Sumário: Introdução – 1 Breves noções conceituais sobre orçamento público – 2 Os direitos possuem custos – 3 Relação entre orçamento público e direito – 4 O Parlamento e a legitimação do orçamento – 5 Orçamento impositivo – Referências

Introdução

Como disse Benjamin Franklin, as únicas certezas da vida são a morte e os impostos.¹

A taxação é, há muito, uma das mais polêmicas atividades estatais, exatamente por interferir de modo direto e imediato no patrimônio individual. É, todavia, essencial ao desenvolvimento das atividades do Estado e, portanto, imprescindível à concretização dos direitos fundamentais dispostos no ordenamento constitucional.

No Brasil, inclusive nos bancos universitários das faculdades de Direito, tem-se por tradição estudar a atividade arrecadatória do Estado sob uma perspectiva precipuamente individual,² ou seja: a

atividade de tributação do Estado e os seus efeitos sobre o contribuinte.³ Foca-se, dessarte, no pagamento do tributo enquanto dever e nos limites do direito do Estado enquanto cobrador.

Tal perspectiva é, de fato, relevante. Ocorre que, muito mais do que um tema restrito à esfera de interesses individuais, a arrecadação do Estado se insere em um contexto muito mais amplo, vez que, como dito alhures, dela depende toda a atuação estatal.

Logo, é imperioso estudar a taxação relacionando-a ao tema do orçamento público. Afinal, o dever do contribuinte de pagar tributos gera ao Estado o dever de bem empregar os recursos arrecadados, sendo que a discussão sobre a alocação dos recursos se dá na elaboração do orçamento estatal.

No mundo contemporâneo, sobretudo no atual cenário brasileiro, não há mais como ignorar o tema das receitas e das despesas públicas. A escassez de recursos, somada ao alargamento das atividades estatais, faz com que os debates sobre a correta aplicação (gestão) do dinheiro público sejam cada vez mais frequentes.

Sem pretensão de esgotar o tema, cuja amplitude tornaria tal intento impossível, o presente artigo buscará percorrer o seguinte caminho: de início, serão expostos os contornos básicos do orçamento público brasileiro; após, será discutido o tema do custo dos direitos, a fim de demonstrar que a concretização dos direitos fundamentais gera custos financeiros ao Estado e, portanto, depende do orçamento estatal; na sequência, serão abordadas as relações entre o orçamento e o

¹ “Nothing in the world is certain, but death and taxes” (Benjamin Franklin, 1789).

² Leciona-se o direito tributário, mas deixa-se de lado o direito financeiro, como se não estivessem umbilicalmente ligados. Basta ver que, em junho de 2017, por ocasião do IV Congresso Internacional de Direito Financeiro, realizado no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, confeccionou-se a chamada “Carta de Fortaleza”. No referido documento, sugeriu-se a inclusão do direito financeiro como matéria obrigatória nas Faculdades de Direito e, também, no Exame de Ordem. O documento se encontra disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/downloads/carta_de_fortaleza_congresso.pdf>.

³ Com foco, por exemplo, nos limites constitucionais ao poder de tributar, nas diferentes espécies tributárias.

direito, tanto de uma perspectiva histórica quanto na atualidade; em seguida, será mostrada a importância da atuação do Poder Legislativo no tema orçamentário e, por fim, serão tecidas algumas considerações sobre o orçamento impositivo recentemente introduzido no ordenamento brasileiro.

1 Breves noções conceituais sobre orçamento público

Começa-se por expor algumas noções conceituais sobre o orçamento público. Não é objetivo deste estudo, vale ressaltar, analisar minuciosamente os atos normativos que tratam da atividade orçamentária e financeira do Estado, mas sim traçar um panorama geral sobre o que se entende por orçamento público para, após, relacioná-lo com o mundo jurídico e com a atividade do Parlamento.

Nesse contexto, o orçamento público consiste, basicamente, em estimar as receitas que o Estado pretende auferir e, conseqüentemente, fixar (autorizar) as despesas que ele irá realizar, de modo a garantir um equilíbrio nas contas públicas. Conforme definição do próprio Ministério do Planejamento:

O orçamento público é o instrumento de *planejamento* que estima as receitas que o Governo espera arrecadar ao longo do próximo ano e, com base nelas, autoriza um limite de gastos a ser realizado com tais recursos.⁴

Obviamente, não se estima receitas e nem se fixa despesas ao acaso. Por isso, a confecção do orçamento público deve ser fruto de planejamento e, diga-se, de um planejamento intertemporal, que leve em consideração os fatos passados, o momento presente e a expectativa de futuro.

No ordenamento brasileiro o orçamento consiste, basicamente,⁵ em três normas distintas, porém complementares: o plano plurianual (PPA); a lei de diretrizes orçamentárias (LDO); e a lei orçamentária anual (LOA). A tríade aqui versada está constitucionalizada, conforme dispõe o

artigo 165 da Carta de Outubro, e é detalhada na legislação infraconstitucional, notadamente na Lei 4.320/64 e na Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Pois bem. O planejamento orçamentário consiste na correta sinergia entre as três normas orçamentárias. Para assim concluir basta analisar o conteúdo de cada uma delas.

O plano plurianual, conforme diz a Constituição Cidadã, abrigará a visão de longo alcance da Administração Pública, aquilo que se pretende alcançar não de forma imediata, mas com o transcurso do tempo. Nos dizeres do constituinte (artigo 165, §1º):

§1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A lei de diretrizes orçamentárias, a seu turno, traçará metas e prioridades de curto prazo, voltadas ao exercício financeiro seguinte, cujo conteúdo auxiliará a elaboração da lei orçamentária anual. Assim versa o §2º do artigo 165, da Constituição Federal:

§2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

E, por fim, a lei orçamentária anual, que é o orçamento público propriamente dito, conterà a estimativa de receitas e a autorização de despesas para o exercício financeiro subsequente, sendo composta, nos ditames do §5º do artigo 165 da Constituição Federal, do seguinte modo:

§5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Secretária de Orçamento Federal. *Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2019*. Brasília, 2018 (Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamento-cidadao>>).

⁵ Não se pode olvidar, contudo, que todas as normas legais que influenciam no orçamento, bem como a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, acabam, de um modo ou de outro, por compor a legislação orçamentária.

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Vê-se, por conseguinte, a clara (e imprescindível) integração entre as três leis básicas que compõem o orçamento, de modo que tanto a LDO deverá observar as diretrizes do PPA, quanto a LOA deverá guardar compatibilidade com as metas e prioridades da LDO e, também, com as diretrizes do próprio PPA. Outra não é a conclusão da leitura do artigo 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

Com o devido planejamento, que possui por pressuposto a correta integração entre as leis orçamentárias, o orçamento público é capaz de garantir uma gestão fiscal responsável, ou seja, uma gestão transparente, que previne riscos e corrige eventuais desvios, como pontua o artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Vê-se que, em termos estruturais, o ordenamento jurídico pátrio, constitucional e infraconstitucional, pensou o orçamento público como o conjunto de instrumentos responsável por definir, de forma planejada e responsável, as diretrizes, os objetivos, as metas e as prioridades das ações governamentais, das políticas públicas e da própria concretização dos direitos fundamentais, cabendo à lei orçamentária anual, enquanto orçamento propriamente dito, estimar do modo mais concreto e real possível as receitas a serem auferidas e, a partir delas, as despesas a serem executadas.

Logo, se nenhuma despesa pode ser executada sem que haja autorização no orçamento, conforme se extrai da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, é na elaboração das leis orçamentárias e, em especial, da lei orçamentária anual, o local adequado para se discutir a forma, o modo e a gradação da concretização dos direitos fundamentais (conforme se verá mais detidamente no tópico 2).

É de se concluir, dessarte, que no Brasil o orçamento público é lei (ou conjunto de leis) e, assim, possui nítido caráter normativo (ponto que será melhor analisado no tópico 3 do presente trabalho), sendo responsável pela concretização dos direitos fundamentais a partir da definição das ações do Estado.

Ainda assim, como visto na Introdução deste artigo, pouca importância se tem dado ao orçamento público enquanto instrumento normativo (lei), seja nas universidades, seja na própria execução orçamentária levada a efeito pelo Poder Público.

Isso se dá por razões históricas que levaram ao desenvolvimento de uma doutrina responsável por afastar o orçamento público do direito, tirando-lhe o caráter normativo inerente às leis em geral (ver tópico 3).

Tecidas as considerações gerais sobre o panorama normativo do orçamento brasileiro, passa-se a relacionar o tema do orçamento com o Direito em geral e com os direitos fundamentais em especial. No tópico seguinte, será exposto que todos os direitos, em maior ou menor intensidade, demandam custos para serem materializados e, portanto, guardam íntima relação com a questão orçamentária.

2 Os direitos possuem custos

Tradicionalmente, a teoria constitucional costuma dividir os direitos fundamentais em dimensões (ou gerações), a depender tanto da fase histórica de sua constitucionalização, quanto de seu conteúdo. Apesar da existência de classificações doutrinárias diversas,⁶ costuma-se ter certa

⁶ O eminente constitucionalista Paulo Bonavides defende a existência de direitos de quarta dimensão, caracterizados pelo processo de globalização política, citando, como exemplos, os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo político

uniformidade na divisão de tais direitos em, ao menos, três dimensões,⁷ seguindo, aliás, o conhecido lema da Revolução Francesa: liberdade; igualdade; e fraternidade.

Na primeira dimensão, pontua a doutrina tradicional, estão os direitos individuais, frutos da liberdade, notadamente os direitos civis e políticos, a exemplo: da vida; da liberdade em suas diferentes facetas (de locomoção, de expressão, de religião, de associação, dentre outras); de participação política.

Na segunda dimensão, atrelados à noção de igualdade, se situam os direitos sociais, a exemplo da moradia, da saúde e da educação.

Por fim, na terceira dimensão encontram-se os direitos afetos à ideia de fraternidade, os chamados direitos coletivos, como o direito ao meio ambiente.

Classicamente, tal divisão leva em consideração não só o valor ligado ao respectivo direito (liberdade, igualdade ou fraternidade), mas, também, o modo de concretização do direito.⁸ Diz-se que os direitos de primeira dimensão, notadamente os civis,⁹ são direitos negativos, pois, para serem materializados, basta que o Estado seja omissivo, ou seja, se abstenha de agir. Impõem ao Poder Público, de tal modo, um *non facere*. Exemplificando, para a concretização da liberdade de locomoção bastaria que o Estado se abstivesse de prender o indivíduo arbitrariamente, impedindo o seu ir e vir.

Já os demais direitos fundamentais, em especial os sociais, para serem concretizados dependem de uma prestação estatal, ou seja, de

uma atuação positiva do Estado e, portanto, são chamados de “direitos positivos”. *In exemplis*, não há como concretizar o direito social à saúde sem uma prestação do Poder Público, ou seja, sem o fornecimento de um serviço público voltado ao referido direito. Do mesmo modo ocorre, também, com a educação.

Levando em consideração a explanação acima exposta, pode-se inferir que os direitos fundamentais de primeira dimensão não possuem, da perspectiva do Estado, qualquer custo para serem efetivamente implementados, afinal, eles demandam uma omissão da Administração. Logo, somente os demais direitos fundamentais, com especial enfoque nos sociais, apresentam custos ao Poder Público, já que demandam uma prestação por parte da Administração (como a manutenção de escolas públicas, de centros públicos de saúde, de locais públicos destinados ao lazer, e de políticas públicas voltadas à concretização da moradia).

Tal perspectiva é, todavia, ultrapassada e inadequada aos contornos do Estado contemporâneo, como bem pontuam Stephen Holmes e Cass Sunstein na obra “The cost of rights – why liberty depends on taxes”:

The opposition between two fundamentally different sorts of claim – between ‘negative rights’ such as those granted in *Roe* and ‘positive rights’ such as those denied in *Maher* – is quite familiar. But it is anything but self-evident. It does not appear anywhere in the Constitution, for one thing. It was wholly unknown to the American framers. So how does it arise? It has profoundly shaped the legal landscape of the United States, but it provide a cogent classification of different kinds of rights? Does it make sense?¹⁰

Os autores questionam a divisão a partir do ordenamento constitucional norte-americano, afirmando que não há, na Constituição dos Estados Unidos, qualquer menção a ela, exatamente porque tal divisão não fora concebida pelos idealizadores da Carta e, portanto, apesar de ter sido construída ao longo do tempo, não é uma classificação impositiva.

(BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 571).

⁷ Nos moldes da clássica lição difundida por Karel Vasak, a partir de conferência realizada em 1979, conforme apontam: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 270.

⁸ A classificação tripartite dos direitos fundamentais segundo esse critério foi capitaneada pelo alemão Georg Jellinek, segundo o qual os direitos fundamentais são divididos em direitos de “status negativus”, “status positivus” e “status activus”. No primeiro grupo estão os direitos de resistência, que impõem ao Estado uma abstenção. No segundo grupo, os direitos sociais, que obrigam o Estado a uma prestação. E, no terceiro grupo, os direitos políticos, que geram ao indivíduo uma posição ativa nos rumos e definições do Estado, por exemplo, elegendo os seus representantes (DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 58-61).

⁹ Já que, como visto, os direitos políticos possuem “status activus”, de participação, e não de imposição de abstenção ao Estado.

¹⁰ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights – Why liberties depends on taxes*. New York: W.W. Norton & Company, 2000, p. 37.

Do mesmo modo ocorre no Brasil, bastando, para tal conclusão, analisar a Constituição Federal de 1988 que, ao delinear os direitos fundamentais, não faz qualquer menção a eles enquanto “positivos” ou “negativos”.

Ademais, é preciso lembrar que a própria divisão dos direitos em gerações ou dimensões é alvo de críticas doutrinárias¹¹ exatamente por transmitir a ideia de que tais direitos estariam, de algum modo, separados (sobretudo quando se utiliza o termo “gerações”), quando, na realidade, eles devem ser vistos e compreendidos de modo conjunto.¹² Há, assim, uma clara sinergia entre os direitos fundamentais de um modo geral.¹³

É inconcebível pensar, por exemplo, que o direito à vida compreende, apenas, o direito de não ser morto pelo Estado (faceta negativa do direito). Claramente, o direito fundamental em tela engloba o direito à vida digna, que só se completa com uma série de outros direitos como educação, saúde, lazer e segurança. De igual modo, não há liberdade de expressão verdadeira sem informação/educação, nem mesmo plena liberdade de ir e vir sem a disponibilização de serviços públicos de transporte.

De tal sorte, todos os direitos, em menor ou maior intensidade, geram custos ao Estado para serem concretizados no mundo real.

Precisamente por isso, pelos custos dos direitos, o orçamento público é extremamente relevante para o funcionamento do Estado, já que é ele o documento (ou o conjunto de documentos) que fixará os rumos dos gastos da administração pública.

Mas, se o orçamento público é essencial para a concretização dos direitos fundamentais, é preciso verificar quais razões levaram ao distanciamento entre o orçamento e o Direito (como mencionado na Introdução). É o que se passa a desenvolver.

3 Relação entre orçamento público e direito

Para que se possa entender a relação traçada ao longo do tempo entre o orçamento público e o direito, necessária se faz uma digressão à Europa do século XIX, em especial ao contexto da unificação alemã cuja conclusão se deu em 1871. Far-se-á, a seguir, uma brevíssima síntese do quadro histórico, com enfoque no ponto orçamentário que interessa ao presente artigo.¹⁴

O monarca da Prússia,¹⁵ Guilherme I, tentava implementar reformas militares, porém enfrentava dificuldades no Parlamento, em especial na Câmara dos Deputados, Casa que, à época, possuía perfil liberal. Em 1861, a Câmara rejeitou os gastos com a reforma militar previstos no projeto de lei orçamentária enviado pelo rei e, no ano seguinte, cobrou do monarca um orçamento detalhado, a fim de melhor controlar as despesas. Diante do impasse, Guilherme I dissolveu a Câmara e convocou novas eleições, mas, nelas, também se sagraram vencedores os liberais, o que manteve a relação de tensão entre o rei e a Casa legislativa.

Sem solução para o caso, o monarca passa, através do seu primeiro-ministro Otto von Bismarck, a utilizar um procedimento inconstitucional¹⁶ para a aprovação das leis orçamentárias dos exercícios subsequentes: ao invés de encaminhar para a aprovação da Câmara dos Deputados,

¹¹ Com pontua a doutrina, a terminologia da divisão falha em dois aspectos: primeiro, por sugerir uma substituição que não ocorre e, segundo, por não ser cronologicamente exata. Nesse sentido, Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins: “Tal opção terminológica (e teórica) é bastante problemática, já que a ideia das gerações sugere uma substituição de cada geração pela posterior enquanto no âmbito que nos interessa nunca houve abolição dos direitos das anteriores gerações como indica claramente a Constituição brasileira de 1988 que inclui indiscriminadamente direitos de todas as gerações” (DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 30).

¹² Nos termos do princípio da “complementariedade solidária” a que aduz Comparato (COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 81).

¹³ Como ensina José Afonso da Silva, ao analisar a Constituição Federal brasileira de 1988: “A Constituição suplanta a tendência para entender os direitos individuais como contrapostos aos direitos sociais, que as constituições anteriores, de certo modo, justificavam, o que resultava da persistência da visão individualista e liberalista dos direitos individuais. Tratava-se de deformação de perspectiva, pois só o fato de estabelecer-se um rol de direitos econômicos, sociais e culturais já importava, necessariamente, em conferir-se conteúdo novo àquele conjunto de direitos chamados liberais. A Constituição, agora, fundamenta o entendimento de que as categorias de direitos humanos fundamentais, nela previstos, integram-se num todo harmônico, mediante influências recíprocas [...]” (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 183-184).

¹⁴ A referência histórica é bem detalhada por Álvaro Rodríguez Bereijo, no tópico II do estudo preliminar que tece em relação à obra de Laband, encontrado em: LABAND, Paul. *Derecho presupuestario*. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. LX-CXXXIV.

¹⁵ Vale lembrar que se estava diante de uma monarquia constitucional, na qual os poderes do monarca eram limitados pelo ordenamento constitucional.

¹⁶ A Constituição exigia a aprovação de ambas as Casas legislativas.

passou-se a enviar o projeto orçamentário apenas para a Câmara dos Senhores.

Sob críticas, o governo continuou a se valer do procedimento susomencionado até que, fortalecido após as vitórias nas guerras que levaram à unificação, conseguiu obter a maioria na Câmara dos Deputados. Assim, em 1866, é aprovada uma norma de efeitos retroativos ratificando os gastos realizados a partir das aprovações inconstitucionais das leis orçamentárias dos anos passados.

Certo.

Exatamente nessa época, duas obras jurídicas de grande relevância e influência foram produzidas em solo alemão, tendo, como cenário de fundo, os acontecimentos acima narrados.

A primeira delas, de 1862, de autoria de Ferdinand Lassale, traduzida para o português sob dois títulos distintos: “O que é uma Constituição?” e “A essência da Constituição”.¹⁷ E a segunda, de 1871, de autoria de Paul Laband, traduzida para o espanhol sob o título “Derecho presupuestario”.¹⁸

Lassale foi o responsável por cunhar o conceito sociológico de Constituição, segundo o qual a Constituição nada mais é, em essência, do que “a soma dos fatores reais do poder que regem uma nação”.¹⁹ Assim, em caso de colisão entre o texto da Carta e os fatores de poder, a Constituição se mostra como uma mera folha de papel.²⁰

Laband, por sua vez, ao tratar do direito orçamentário, defendeu a ideia de que o orçamento público é uma lei apenas formal, ou seja, destituída de verdadeiro caráter normativo. Segundo ele:

[...] es de meridiana claridad que el Presupuesto no contiene, por lo regular, principios jurídicos y que, por tanto, no es una ley en el sentido material de la palabra. El Presupuesto es una cuenta y, por cierto, una cuenta que no se refiere a gastos e ingresos ya realizados, sino a los gastos e ingresos que se esperan en el futuro, constituyendo por tanto lo que se llama una estimación previa. Tiene

su correspondencia plena con la cuenta que se ha de presentar anualmente, una vez concluido el ejercicio anual administrativo, sobre los ingresos y gastos efectivos. Una cuenta, sin embargo, no contiene reglas –y mucho menos reglas de Derecho–, sino hechos; una cuenta registra, por medio de breves indicaciones cuantitativas, los gastos e ingresos ya producidos o los que son de prever. Por lo general, el Presupuesto no fundamenta la obligación jurídica para obtener ingresos o realizar gastos, sino que, más bien, la presupone y se limita a recoger sus resultados financieros.

[...] el establecimiento del Presupuesto no satisface ninguna necesidad del Derecho, sino que responde a una necesidad de la Economía.²¹

Não se pode deixar de perceber, portanto, a influência do contexto histórico brevemente narrado acima, com as teorias desenvolvidas por Lassale e Laband (afinal, como visto, as leis orçamentárias eram aprovadas ao arripio da Constituição, segundo os fatores reais de poder).

Desde então, a teoria de Laband tem exercido enorme influência nos estudos do orçamento público, inclusive em solo brasileiro. Inúmeras consequência danosas à normatividade do orçamento público decorrem da doutrina de Laband, dentre elas: a) a pouca relevância jurídica do orçamento; b) o orçamento visto como lei “não obrigatória” e “não imperativa”; c) o orçamento visto como uma lei apenas autorizativa, não cogente; d) o orçamento é relegado ao campo da economia e deixado de lado nos debates sociais e jurídicos; e) a não conscientização dos cidadãos da importância do orçamento; f) menospreza a função do Poder Legislativo na elaboração do orçamento; g) além de dificultar o controle do orçamento.

O próprio Supremo Tribunal Federal, tradicionalmente, adotava a teoria de Laband e considerava o orçamento público como mera “lei formal”, com natureza de ato administrativo de efeito concreto, sequer podendo ser examinado, por tal motivo, em sede de ação direta de inconstitucionalidade. Veja-se:

EMENTA: I. Medida provisória: limites materiais à sua utilização: autorizações legislativas reclamadas pela Constituição para a prática de atos

¹⁷ Como referência para o presente trabalho é utilizada a obra publicada pela Editora Lumen Juris sob o título *A essência da constituição* (LASSALE, Ferdinand. *A essência da constituição*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001).

¹⁸ Utiliza-se, no presente trabalho, a tradução da obra em espanhol (LABAND, Paul. *Derecho presupuestario*. Madrid: Editorial Tecnos, 2012).

¹⁹ LASSALE, Ferdinand. *A essência da constituição*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 17.

²⁰ MACHADO, Henrique Pandim Barbosa. Lassale, Hesse e o Direito Penal Internacional. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 57-64, abr. 2017.

²¹ LABAND, Paul. *Derecho presupuestario*. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 28-29.

políticos ou administrativos do Poder Executivo e, de modo especial, as que dizem com o orçamento da despesa e suas alterações no curso do exercício: considerações gerais. II. Ação direta de inconstitucionalidade, entretanto, inadmissível, não obstante a plausibilidade da arguição dirigida contra a Mprov 1.600/97, dado que, na jurisprudência do STF, só se consideram objeto idôneo do controle abstrato de constitucionalidade os atos normativos dotados de generalidade, *o que exclui os que, malgrado sua forma de lei, veiculam atos de efeito concreto, como sucede com as normas individuais de autorização que conformam originalmente o orçamento da despesa ou viabilizam sua alteração no curso do exercício*. III. Ação de inconstitucionalidade: normas gerais e normas individuais: caracterização. (ADI 1716, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1997, DJ 27-03-1998. PP-00002. EMENT. VOL-01904-01. PP-00056)

Aos poucos, o STF passou a rever o seu posicionamento, a fim de permitir o controle do orçamento público por meio de ADI, como se vê no seguinte julgado:

PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORÇAMENTÁRIA. *Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta*. LEI ORÇAMENTÁRIA – CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL – CIDE – DESTINAÇÃO – ARTIGO 177, §4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no §4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’ do inciso II do citado parágrafo. (ADI 2925, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2003, DJ 04-03-2005. PP-00010. EMENT. VOL-02182-01. PP-00112. LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 52-96)

Ademais, no julgado acima transcrito, o Ministro Carlos Ayres Britto ressaltou a importância da lei orçamentária, ao dizer que “[...] a lei orçamentária é para a Administração Pública,

logo abaixo da Constituição, a lei mais importante [...]”.²²

Afinal, como visto anteriormente, a lei orçamentária é de essencial importância para a concretização de todos os demais direitos previstos no ordenamento jurídico, inclusive os direitos fundamentais de *status* constitucional, e, assim o sendo, não pode ser deixada em segundo plano do ponto de vista de sua normatividade.

Portanto, hodiernamente, não há mais espaço para dúvidas quanto à natureza legal do orçamento, não somente do ponto de vista formal, mas também material.²³ Como bem assinala Fernando Facury Scaff:

O orçamento é uma das leis mais importantes em qualquer país, pois é através dela que são alocados os recursos arrecadados de toda a sociedade e estabelecidos os gastos a serem realizados em determinado período de tempo, usualmente de um ano.

[...]

Parte-se da óbvia constatação de que a lei orçamentária é uma lei. O debate entre o sentido formal e o material da lei orçamentária pertence à histórica do direito financeiro [...].²⁴

E não é só. Além da natureza legal do orçamento, que o torna imperativo e imprescindível à realização dos direitos constitucionais, o próprio orçamento em si pode ser considerado um direito fundamental. Afinal, o cidadão possui direito a um gasto público eficiente, equitativo e republicano, capaz de atender às necessidades da população.

Nesse sentido, a Constituição espanhola de 1978,²⁵ por exemplo, traz a previsão do gasto público como direito fundamental da sociedade e dever fundamental do Estado. Assim diz o artigo 31²⁶ da Carta:

²² ADI 2925, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2003, DJ 04-03-2005. PP-00010. EMENT. VOL-02182-01. PP-00112. LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 52-96 (Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>).

²³ Não se desconhece que a lei orçamentária possui características próprias, como o fato de possuir um conteúdo específico e ter vigência temporária. Contudo, tais características não desnaturalizam a sua essência legal.

²⁴ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*: ensaio sobre direito financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 233-234.

²⁵ Disponível em: <<https://boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>>.

²⁶ O artigo está inserido no Título I da Constituição, que trata dos direitos e deveres fundamentais, em especial no seu Capítulo Segundo, que versa sobre direitos e liberdades.

Artículo 31.

1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.
2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

O motivo da inserção do gasto público nesse tópico específico da Constituição é, precisamente, demonstrar a relação entre o dever do cidadão de pagar tributos, contribuindo para a manutenção do Estado, com o dever do Estado de bem utilizar os recursos auferidos. Ambos geram, assim, direitos (o direito de cobrar o tributo e o direito de cobrar a boa utilização do recurso). Ao comentar o tema, assim diz María José García Blanco:

La justificación de la inclusión de este artículo en el Título I de la CE, que trata de los derechos y deberes fundamentales, cuando podría resultar más conveniente su inclusión en el Título VII sobre Economía y Hacienda, obedece la enmienda presentada por el senador Fuentes Quintana, quien considero que este apartado segundo del artículo 31 sobre el gasto público debía acompañar al apartado 1, relativo al ingreso público, es decir, al deber de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario justo. Ese deber del ciudadano tiene como contrapartida el derecho a que el gasto público responda a los criterios de eficiencia y economía, en el sentido de una forma más productiva y con el menor coste posible.²⁷

Conclui-se que o orçamento público, conforme compreendido nos tempos atuais, está intimamente relacionado ao direito: é veiculado por lei imperativa (lei em sentido formal e material); é por meio da lei orçamentária que os demais direitos fundamentais são concretizados; e, por isso, o próprio orçamento público (equitativo, eficiente, democrático e republicano) pode ser considerado como um direito fundamental.

²⁷ GARCÍA BLANCO, María José. *El control externo por el tribunal de cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional*. Madrid: Dykinson, 2018, p. 25-26.

Com tais conclusões, fica nítida a proeminência da atuação do Poder Legislativo na seara orçamentária, já que, além de ser o responsável pela produção normativa do Estado, é ele o Poder composto pelos representantes do povo.

Passa-se, portanto, a analisar alguns aspectos da atuação do Parlamento na questão orçamentária.

4 O Parlamento e a legitimação do orçamento

Em 1819, no julgamento do caso *Mcculloch vs. Maryland*, o Presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos, Chief Justice John Marshall, afirmou que “The power to tax involves the power to destroy”. De fato, o poder de cobrar tributos, se mal utilizado, pode levar à ruína da sociedade e do próprio Estado.

Porém, se bem exercido, é capaz de garantir a prosperidade e o bem-estar da coletividade, com a prestação de serviços públicos de qualidade, a redução das desigualdades sociais e o combate à pobreza e à marginalização,²⁸ permitindo que o Poder Público cumpra com os objetivos que lhe foram confiados pelos cidadãos. Como bem assinala a conhecida frase do juiz da Suprema Corte norte-americana, Justice Oliver Wendell Holmes Jr.: “Taxes are what we pay for civilized society”.

A disputa envolvendo o poder de tributar (e os seus limites) é, no curso da história, peça fundamental para a compreensão de diversos grandes acontecimentos. De um lado, o Poder Executivo (representado pela figura do “governante”) buscava o controle pleno da atividade arrecadatória e, do outro, o povo (representado pelo Parlamento) buscava limitar tal poder.

A forma de arrecadar e o uso da arrecadação é tema nevrálgico de qualquer sociedade e de qualquer Estado, como pontuou Bodin:

Se é verdade que os nervos da República estão nas suas finanças, como dizia um antigo orador,

²⁸ Sempre importante lembrar, no caso brasileiro, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 3º, da Constituição Federal de 1988: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

é necessário ter delas um verdadeiro conhecimento, que pode ser exposto em três pontos: o primeiro são os meios honestos de se angariar fundos, o segundo é empregá-los em proveito e honra da República, o terceiro poupá-los e reservar uma parte deles para as necessidades.²⁹

Nos dizeres de Victor Uckmar:

A través de los siglos, el hecho fiscal asume relevancia determinante en los grandes acontecimientos. El embrión de la democracia puede encontrarse en la Carta Magna, según la cual 'no hay tributación sin representación'; la revolución americana se inicia con la revuelta contra la aplicación de los 'derechos aduaneros' pretendidos por la Corona; la revolución francesa tiene como base la lucha contra los privilegios fiscales del clero y la nobleza; el Gobierno de la Sra. Margaret Thatcher cayó por protestas contra el 'impuesto de capitación', se verificaron revueltas en California para contrarrestar el 'impuesto a la propiedad'. En la actualidad no existe contienda electoral que no esté mayormente basada en argumentos fiscales en contraposición.³⁰

Alguns documentos históricos bem demonstram esse cenário.

A Magna Carta inglesa de 1215, assinada pelo rei João Sem-Terra, possui, dentre as suas principais disposições, a preocupação com a limitação (controle) do poder de tributar, como se depreende da leitura de seu item 12:

12. Nenhuma taxa de isenção do serviço militar (*scutagium*) nem contribuição alguma será criada em nosso reino, salvo mediante o consentimento do conselho comum do reino, a não ser para resgate da nossa pessoa, para armar cavaleiro o nosso filho mais velho e para celebrar, uma única vez, o casamento de nossa filha mais velha; e, para isto, tão somente, uma contribuição razoável será lançada.³¹

Anos mais tarde, ainda em solo inglês, mas já em um cenário de consolidação da monarquia absolutista e do Estado Nacional, o rei é lembrado

de seu compromisso no que tange à limitação do poder de tributar. É o que se depreende da *Petition of Rights*, de 1628, que logo em seu início dizia:

1.Os lordes espirituais e temporais e os comuns, reunidos em parlamento, humildemente lembram ao rei, nosso soberano e senhor, que uma lei feita no reinado do rei Eduardo I, vulgarmente chamada *Statutum de tallagio non concedendo*, declarou e estabeleceu que nenhuma derrama ou tributo (*tallage or aid*) seria lançada ou cobrada neste reino pelo rei ou seus herdeiros sem o consentimento dos arcebispos, bispos, condes, barões, cavaleiros, burgueses e outros homens livres do povo deste reino; que, por autoridade do Parlamento, reunido no vigésimo quinto ano do reinado do rei Eduardo III, foi decretado e estabelecido que, daí em diante, ninguém poderia ser compelido a fazer nenhum empréstimo ao rei contra a sua vontade, porque tal empréstimo ofenderia a razão e as franquias do país; que outras leis do reino vieram preceituar que ninguém podia ser sujeito ao tributo ou imposto chamado *benevolence* ou a qualquer outro tributo semelhante, que os nossos súditos herdaram das leis atrás mencionadas e de outras boas leis e provisões (*statutes*) deste reino a liberdade de não serem obrigados a contribuir para qualquer taxa, derramo, tributo ou qualquer outro imposto que não tenha sido autorizado por todos, através do Parlamento.³²

Em 1689, com o fortalecimento do Parlamento inglês, surge a *Bill of Rights*, que reafirma a limitação do poder arrecadatário do governante, mas, dessa vez, a limitação não mais ocorre através de um compromisso (como na Magna Carta de 1215) ou de um apelo (como na *Petition of Rights* de 1628), mas, sim, através de uma imposição do Parlamento. A mudança é visível no próprio texto da *Bill of Rights*, que assim dizia:

[...]

E, diante disto, os Lordes Espirituais e Temporais, bem como os Cidadãos Comuns, fundando-se em suas respectivas credenciais e eleições, reunidos agora em uma assembleia plena e livremente representativa desta nação, tomando na mais séria consideração os melhores meios para a consecução dos fins retromencionados, declaram em

²⁹ BODIN, Jean. *Os seis livros da República*: livro sexto. Tradução e revisão técnica de José Ignácio Coelho Mendes Neto. São Paulo: Ícone, 2012, p. 33.

³⁰ UCKMAR, Victor. *El principio de la equidad tributaria y el vínculo de solidaridad social*: la relación entre las necesidades financieras del estado y la justicia económica. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2002, p. 15.

³¹ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 96.

³² USA. *Petition of Rights*, 1628. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/peticao-de-direito-1628.html>>.

primeiro lugar (como seus antecessores em caso análogo teriam normalmente feito), ao reivindicar e afirmar seus antigos direitos e liberdades:

[...]

Que a cobrança de impostos para uso da Coroa, a título de prerrogativa, em autorização do Parlamento e um por um período mais longo ou por modo diferente do autorizado pelo Parlamento, é ilegal; [...].³³

Da análise dos três textos constitucionais do direito inglês acima transcritos, percebe-se, com clareza, que o controle do orçamento público (do qual faz parte as receitas e, assim, o poder de arrecadar) foi e é, no curso da história, objeto de disputa entre o governante e o Parlamento (representante do povo), de modo que, quanto mais forte o Poder Legislativo, maior o controle de tal poder e, conseqüentemente, mais legítimo se faz o seu exercício.

A participação do Poder Legislativo na elaboração e fiscalização do orçamento público é o que lhe confere legitimidade democrática, evitando abusos. Essa legitimidade é muito bem resumida no *slogan* que marcou a luta pela independência dos Estados Unidos da América: “taxação sem representação é ilegal”, ou seja, nenhuma taxaçoão pode ser imposta pelo governo sem que o povo esteja devidamente representado no momento de sua instituição.

Nos dizeres de Comparato, ainda ao comentar a Magna Carta de 1215:

As cláusulas 12 e 14 contêm, em sua essência, o princípio básico de que o exercício do poder tributário deve ser consentido pelos súditos, anunciando portanto, *ante litteram*, o brocardo *no taxation without Representation* (não haverá tributação sem que os contribuintes deem o seu consentimento, por meio de representantes), que está na origem do moderno sistema parlamentar de governo.

Logo, é de fundamental importância, para a legitimidade do orçamento público, que o Poder Legislativo dele participe ativamente, não só na elaboração, mas na fiscalização. Com esse contexto, passa-se a expor algumas considerações

sobre as recentes discussões envolvendo o orçamento impositivo no Brasil.

5 Orçamento impositivo

É no cenário de valorização da atividade parlamentar sobre o tema orçamentário que surgem as discussões sobre o orçamento impositivo.

Como visto, ainda que a tendência contemporânea seja considerar o orçamento como lei, há ainda grande resistência no reconhecimento de sua plena normatividade. No Brasil, a lei orçamentária acaba sendo bastante enfraquecida pela própria forma como o ordenamento jurídico trata a atividade financeira do Estado. Fernando Facury Scaff destaca alguns pontos que enfraquecem o orçamento, dentre eles: a) o fato de que a efetiva arrecadação da receita depende de outras leis (sobretudo a lei tributária); b) a circunstância de as despesas, para serem realizadas, dependerem de normas, atos administrativos e contratos administrativos; c) a existência de uma série de despesas obrigatórias que devem ser realizadas independentemente de aprovação orçamentária (gastos obrigatórios).³⁴

Logo, o grau de imposição (a densidade normativa) da lei orçamentária depende da forma como ela é tratada pelo ordenamento jurídico estatal. Como assinala Scaff:

Assim, pode-se concluir que a lei orçamentária é uma lei como qualquer outra, no Brasil e alhures. Todavia, a importância e a relevância que é dada a tal lei dependerá daquilo que a sociedade, através do ordenamento jurídico, determina que seja o seu papel.

Em alguns países, sem que haja previsão orçamentária, não pode haver arrecadação – tal como previam as normas constitucionais brasileiras até 1969. Em outros países, como nos Estados Unidos da América, a não aprovação do orçamento pode gerar o impedimento à realização dos gastos [...].³⁵

³³ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 108-109.

³⁴ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 236-238.

³⁵ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 238.

Com o intuito de diminuir a tradicional flexibilização orçamentária brasileira, valorizando o papel do Poder Legislativo e aumentando a densidade normativa da lei orçamentária, o constituinte derivado promulgou a Emenda Constitucional 86/2015, conhecida como a Emenda do orçamento impositivo. Dentre outras mudanças, ela incluiu o §11, no artigo 166 da Constituição Federal, assim disposto:

§11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o §9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no §9º do art. 165.

O referido §9º, do artigo 166, trata das emendas parlamentares individuais ao orçamento, transcreve-se:

§9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Depreende-se que a alteração constitucional teve por objetivo aumentar a densidade normativa da lei orçamentária, tornando obrigatória a execução de, ao menos, uma pequena parcela do orçamento, valorizando a atividade do Poder Legislativo enquanto órgão responsável pela deliberação democrática da lei orçamentária.³⁶

Com a alteração na Constituição Federal, outros entes da federação passaram a alterar suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, para prever o orçamento impositivo estadual e municipal.

No caso do Município de Goiânia, a Lei Orgânica Municipal foi alterada pela Emenda 71/2017, idealizada pela coautora do presente artigo, que, nos moldes da Emenda Constitucional

86/15, incluiu na Lei Orgânica de Goiânia, dentre outros, os §§8º e 10 do artigo 138, abaixo transcritos:

§8º – As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto, sendo que, no mínimo, 1/5 (um quinto) do valor total aprovado será destinado a ações e serviços públicos de saúde.

§10 – É obrigatória a execução orçamentária e financeira, conforme critérios para execução equitativa, das programações a que se refere o §8º deste artigo, observado o anexo de metas e prioridades que integrará a lei prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior

O descumprimento do orçamento impositivo fora das hipóteses expressamente previstas na legislação, ademais, configura ato ilegal (ou inconstitucional), e pode gerar responsabilidade do administrador em diversos âmbitos, podendo, até mesmo, repercutir na análise de suas contas perante os órgãos de controle (Tribunais de Contas) e perante o Parlamento.

Conclusão

Pelo exposto no presente artigo, pode-se concluir que o orçamento público é a peça fundamental para a compreensão do funcionamento do Estado e para a própria efetivação dos direitos constitucionais. Sem ele, grande parte dos dispositivos constitucionais veiculadores de direitos e garantias se tornam letra morta.

Apesar de um tradicional distanciamento entre o orçamento e o mundo jurídico, por razões históricas ligadas a fatores reais de poder, é impossível, atualmente, dissociá-los. O orçamento é lei como as demais e, portanto, assim deve ser entendido, estudado e como tal respeitado pela administração estatal. Além disso, de sua elaboração dependerá a efetivação dos demais direitos e, portanto, o orçamento tem a função de otimizar o gasto público, garantindo sua eficiência em um contexto de escassez de recursos.

Dada à central importância do orçamento para o funcionamento do Estado e para o bem-estar da população, é imprescindível o papel efetivo do Parlamento em sua elaboração e discussão,

por ser esse o Poder composto pelos legítimos representantes eleitos pelo povo.

No Brasil, a densidade normativa da lei orçamentária ainda é reduzida, em razão dos contornos traçados pelo ordenamento pátrio em relação à atividade financeira do Estado. De todo modo, é crescente a preocupação com a efetivação do orçamento (e com o incremento de sua força normativa), sendo exemplo disso as discussões em torno do orçamento impositivo, trazido, em âmbito federal, pela Emenda Constitucional 86/2015, e que vem sendo replicada em outros entes da federação.

Referências

- BODIN, Jean. *Os seis livros da República*: livro sexto. Tradução e revisão técnica de José Ignácio Coelho Mendes Neto. São Paulo: Ícone, 2012.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento Cidadão*: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2019. Brasília, 2018.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- GARCÍA BLANCO, María José. *El control externo por el tribunal de cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional*. Madrid: Dykinson, 2018.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights – Why liberties depends on taxes*. New York: W.W. Norton & Company, 2000.
- LABAND, Paul. *Derecho presupuestario*. Madrid: Editorial Tecnos, 2012.
- LASSALE, Ferdinand. *A essência da constituição*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- UCKMAR, Victor. *El principio de la equidad tributaria y el vínculo de solidaridad social: la relación entre las necesidades financieras del estado y la justicia económica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2002.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MACHADO, Henrique Pandim Barbosa; ROCHA, Priscilla Norgann de Sousa. Levando o orçamento público a sério: notas sobre orçamento, direito e parlamento. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 18, n. 207, p. 12-23, mar. 2019.
