

Orçamento Público – Conceito e Natureza

O **conceito clássico** de orçamento define-o como mera peça contábil com previsão de receitas e autorização de despesas. Esta definição traz pouco assunto jurídico: seu conteúdo não traz uma regra de direito.

O **conceito atual**, a partir da constitucionalização das finanças públicas, define o orçamento como um conjunto de normas **jurídicas** relacionadas às finalidades constitucionais. Possui aspecto **político, econômico e técnico**. São três as leis que definem o orçamento:

- **PPA**: Plano Financeiro de Longo Prazo
- **LDO**: Lei de Diretrizes Orçamentárias
- **LOA**: Lei Orçamentária Anual

Para entender a natureza da lei orçamentária e a diferença entre o conceito clássico e o atual, é preciso diferenciar a **lei formal** da **lei material**.

A natureza jurídica do orçamento constituiu objeto de largo debate entre os juristas alemães, ainda vigente a Constituição Imperial de 1871. Coube a Paul Laband, autoridade teórica no campo do direito constitucional alemão, influência decisiva sobre tais definições.

Segundo a Lei Formal:

- O orçamento não é uma autorização para recolher as receitas e efetuar as despesas.
- Mudanças no orçamento não representam infrações jurídicas.
- O orçamento é apenas um plano de gestão, um programa de administração, com sentido meramente político e não jurídico.

A doutrina de Laband consiste em despir o orçamento de qualquer significação jurídica, considerando-o tão somente como um expediente de ordem prática destinado a pôr ordem na Administração. Assim, o orçamento como **lei formal** não é um ato de legislação. Configura-se como simples acordo entre Administração e Parlamento.

Para Laband, com efeito, somente é lei a disposição que contenha um preceito ou uma regra jurídica, ou a **lei no sentido material**. Os atos que, embora revestidos da forma de lei, não tenham por conteúdo uma regra de direito, não possuem a força material da lei.

A definição de lei formal está sendo abandonada, principalmente após a constitucionalização das finanças públicas. Porém, esta concepção influenciou a doutrina por muito tempo e ainda gera reflexos na atualidade.