

Breves apontamentos sobre a evolução jurídico-constitucional do orçamento público no Brasil e em Portugal

Marcus Abraham
João Ricardo Catarino
Marcus Lívio Gomes

Revisor:

André Marçalo

Vol. 13 No. 1 (V.73-119)
August 2026
e-publica.pt

ISSN 2183-184x

Funded by:

FCT Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

BREVES APONTAMENTOS SOBRE A EVOLUÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL E EM PORTUGAL

MARCUS ABRAHAM

Faculdade de Direito - Universidade do Estado do Rio de Janeiro
(Brasil)

ORCID ID: 0000-0003-1659-2162

JOÃO RICARDO CATARINO

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Centro de
Administração e Políticas Públicas - Universidade de Lisboa (Portugal)

ORCID: 0000-0001-9372-083X

MARCUS LÍVIO GOMES

Faculdade de Direito - Universidade do Estado do Rio de Janeiro
(Brasil)

ORCID: 0000-0003-0645-7952

Resumo: O artigo veicula breves apontamentos sobre a evolução jurídico-constitucional do orçamento público no Direito Financeiro brasileiro e português, pela comparação de textos constitucionais e de diplomas legislativos relevantes. O objetivo é demonstrar a evolução histórica do orçamento no Brasil e em Portugal, bem como da participação dos Poderes Executivo e Legislativo nessa imprescindível função político-jurídica que é a elaboração e aprovação do orçamento. Quanto ao Direito brasileiro, são comparadas algumas das características principais do orçamento ao longo da história constitucional, desde o período colonial, passando pelo Império (Constituição 1824), República Velha (Constituição 1891), era Vargas (Constituições 1934 e 1937), período da redemocratização (Constituição 1946), regime militar (Constituição 1967/1969), até chegar à atual *Constituição Cidadã* de 1988. No campo do Direito português, o artigo demonstrará a evolução do orçamento público no ordenamento jurídico de Portugal, perpassando pela sua positivação constitucional e pelas disposições contidas na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

Palavras-chave: Orçamento Público; Elaboração; Aprovação; Legislação Brasileira e Portuguesa; História Constitucional.

Abstract: This paper presents brief notes on the legal-constitutional evolution of public budget in Brazilian and Portuguese Public Financial Law, comparing constitutional texts and relevant legislative instruments. The study aims to demonstrate the historical evolution of the budget in Brazil and Portugal, as well as the role of the Executive and Legislative Branches in this essential political-legal function: the drafting and approval of the budget. With respect to Brazilian law, the analysis compares key characteristics of the budget across constitutional history, from the colonial period to the Empire (1824 Constitution), the Old Republic (1891 Constitution), the Vargas era (1934 and 1937 Constitutions), the redemocratisation period (1946 Constitution), the military regime (1967/1969 Constitution), and finally the current *Citizen Constitution* of 1988. Regarding Portuguese law, the article examines the evolution of the public budget within Portugal's legal system, including its constitutional recognition and the provisions set forth in the Budgetary Framework Law.

Keywords: Public Budget; Drafting. Approval; Brazilian and Portuguese Legislation; Constitutional History.

1. Introdução

O orçamento público, como fenômeno político-jurídico, reveste-se de cabal importância para a vida jurídica, financeira e institucional de um país. Apesar de toda essa relevância, costuma ser pouco comum que os especialistas se debrucem sobre esse tema desde uma perspectiva histórico-comparativa entre as diversas Constituições que já fizeram parte da história de uma nação.

Por isso, o objetivo deste artigo – ainda que não tenha a pretensão de ser uma análise aprofundada – é traçar alguns lineamentos gerais sobre o fenômeno orçamentário em sua caminhada histórica no Brasil e em Portugal, indicando diretrizes para futuros estudos mais alentados sobre a matéria.

Para este fim, será brevemente demonstrada a evolução histórica das configurações do orçamento público no Brasil e em Portugal, assim como

da participação dos Poderes Executivo e Legislativo nessa imprescindível função político-jurídica que é a elaboração e aprovação do orçamento público.

Pela perspectiva brasileira, serão comparadas algumas das características principais desse instituto ao longo da história constitucional do país, desde o período pré-constitucional (colonial), passando pelo período imperial (Constituição de 1824), República Velha (Constituição de 1891), era Vargas (Constituições de 1934 e 1937), período da redemocratização (Constituição de 1946), regime militar (Constituição de 1967/1969), até chegar à atual Constituição Cidadã de 1988.

O artigo analisará, também, desenvolvimentos mais recentes dessa história, com a superação do entendimento do Supremo Tribunal Federal de que as leis orçamentárias não poderiam ser objeto de controle de constitucionalidade, assumindo a Suprema Corte brasileira nas últimas duas décadas a missão de realizar tal controle.

Já no campo do Direito Financeiro português, o artigo demonstrará a evolução do orçamento público no ordenamento jurídico de Portugal, perpassando pela sua positivação constitucional e pelas disposições contidas na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

Ao final, objetiva-se demonstrar como a evolução jurídico-constitucional do orçamento público no Brasil e em Portugal ocupou papel de destaque na democratização deste instrumento, compreendido hoje como imprescindível para a consecução dos objetivos políticos e sociais do Estado.

2. A constitucionalização do orçamento público no Brasil e em Portugal

A preocupação cultivada no Brasil e em Portugal relativa às finanças públicas reflete, de certo modo, a trajetória histórica que ensejou a constitucionalização do orçamento público nos ordenamentos jurídicos destes países. Esse movimento foi responsável por aclarar uma nova visão ao orçamento público, dotado de efetiva legitimidade democrática.

Torna-se relevante, portanto, a análise dos períodos históricos enfrentados por estes países para que o orçamento público se tornasse, então, um legítimo instrumento de satisfação das necessidades político-sociais. No

Brasil, a passagem do período colonial e imperial para um regime republicano justifica, em considerável grau, o fenômeno da constitucionalização orçamentária. Por outra perspectiva, em Portugal, o advento da Constituição de 1976 fundamenta inicialmente a ascensão da democratização do orçamento público, deflagrando o período *pós-Estado Novo* no país.

Assim, busca-se demonstrar por meio da análise destes momentos históricos como o movimento de constitucionalização das finanças públicas foi determinante para a caracterização do orçamento público como peça central do Estado.

2.1. Brasil colonial e imperial

Durante o Brasil colonial, o país não era ainda regido por uma Constituição, visto que, dentro do marco de uma monarquia absolutista que se vivia em Portugal – então sede metropolitana do Reino –, não se cogitava ainda de um documento constitucional em moldes modernos (isto só ocorreria, em Portugal, com a Constituição Liberal do Porto de 1822, jurada por D. João VI após regressar a Portugal vindo do Brasil).

Apesar da ausência de um texto constitucional, vigoravam no Império luso (inclusive em suas possessões ultramarinas) os Regimentos dos Contos, instituidores de normas de administração de receitas e despesas das contas públicas portuguesas. Em 3 de setembro de 1627, durante a União Ibérica, D. Filipe II (na Espanha, Filipe III) faz publicar um novo Regimento dos Contos do Reino e Casa, por meio do qual se centraliza na Casa dos Contos do Reino e Casa toda contabilidade tanto da metrópole como dos território d'além-mar. Ademais, cumpria funções de tribunal de última instância em temas fiscais.

O objetivo do novo regimento era justamente a racionalização da tomada de contas (fiscalização das receitas e despesas) e da execução dos gastos públicos, bem como simplificar as versões de regimentos anteriores. Em relação à colônia brasileira, havia interesse de registro das receitas coloniais por parte da sede metropolitana, com especial ênfase para as rendas oriundas da extração de metais preciosos na região das Minas Gerais. Aos

Contos do Reino e Casa se subordinava expressamente o Contador-Geral do Estado do Brasil e suas contas (Capítulo XVIII do Regimento).¹

Com a vinda da família real portuguesa ao Brasil, fugindo das guerras napoleônicas, foi publicado pelo Príncipe Regente João (depois, D. João VI, Rei de Portugal) o Alvará de 28 de junho de 1808², já no Palácio do Rio de Janeiro. Este Alvará criou o Erário Régio (ou *Thesouro Geral e Publico*) e o *Conselho da Real Fazenda*, com sede no Rio de Janeiro, “para a mais exacta Administração, Arrecadação, Distribuição, Assentamento e Expediente” da Fazenda Real.

O método de escrituração das contas públicas determinado pelo Alvará era o mercantil por partidas dobradas (Título II do Alvará). No Título III, tratava-se das entradas das rendas no Erário e da responsabilização dos agentes públicos que negligenciassem seus deveres na arrecadação. No Título IV, cuidava-se das despesas do Erário. Já no Título V, dos balanços que se deveriam fazer e verificar no Erário. O Título VI criava o Conselho da Fazenda, e o Título VII do despacho dos negócios pertencentes à jurisdição voluntaria e contenciosa do Conselho da Fazenda. Por fim, o Título VIII cuidava da natureza dos empregos e incumbência do erário régio.

1. “Por quanto as contas dos Thesoueiros, Almojarifes, e Recebedores do Estado do Brazil se tomaram até agora pelo Contador Geral delle, que assiste na Bahia de Todos os Santos, e nelle feneciam, passando quitações aos ditos Officiaes, sem as taes contas serem vistas, nem corridas as ementas pelo Provedor, pelos não haver n’aquelle Estado; e pelos inconvenientes que se podem considerar de grande prejuizo á minha Fazenda e direito das partes, resolverem-se materias de tanta consideração por um só Ministro, havendo, conforme a meus Regimentos, de serem vistas e corridas as ementas pelos Provedores, depois de serem tomadas pelos Contadores: hei por bem que d’aqui em diante, tanto que o dito Contador Geral tomar as contas aos ditos Officiaes, envie logo os traslados dos Livros e papeis dellas authenticos ao Contador-mór, o qual as commetterá aos Contadores, e Provedores, para que as vejam, e procedam nellas, como por este Regimento lhe é ordenado”. (Portugal, 1855: 78-79).

2. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/alv/1808/alv-28-6-1808.html. Acesso em: 01/04/2026.

Com a independência do Brasil em 1822, e frustrada a tentativa de elaboração de uma Constituição pela Assembleia Constituinte, D. Pedro I outorga a primeira Constituição brasileira em 25 de março de 1824.³

Quanto às finanças públicas imperiais, cabia ao Poder Executivo, por meio do Ministro da Fazenda, a elaboração da proposta orçamentária anual, mediante a consolidação dos orçamentos das demais repartições públicas, tal como previsto no artigo 172:

O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara 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 publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

Por sua vez, competia ao Poder Legislativo (Assembleia Geral) fixar annualmente as despesas públicas (artigo 15, X), votando o orçamento proposto pelo Executivo.⁴ A gestão de ingressos e despesas da Fazenda Nacional ficaria a cargo de um Tribunal administrativo sob o nome de *Tesouro Nacional* (artigo 170).

2.2. Brasil Republicano (1891 a 1967/1969)

2.2.1. A Constituição Republicana de 1891

3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 01/04/2026.

4. “Fixando ou regulando annualmente as despesas publicas, os representantes da nação têm o direito e o dever de diminuir todas aquellas que não derem á sociedade um proveito correspondente, como, por exemplo, as de theatros, que devem ser deixados ás subscrições particulares, dos que quizerem e puderem ter essa distracção, e não ser mantidos á custa dos sacrificios do pobre, pois que não são obrigações sociaes; o fim legitimo das despesas e o unico titulo legal do imposto é o serviço publico” (Bueno, 1857: 88).

Na Constituição de 1891⁵, a primeira da era republicana, a competência para elaborar e aprovar o orçamento anual passou a ser exclusivamente do Congresso Nacional. Com isso, a elaboração do projeto de lei orçamentária deixa de ser uma atribuição tradicional do Poder Executivo, como ocorria até então. Tal previsão é veiculada no artigo 34, § 1º deste texto constitucional, tanto em sua redação original como naquela oriunda da Emenda Constitucional de 03/09/1926:

Artigo 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;

(Após a Emenda Constitucional de 03/09/1926):

Artigo 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorrogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor;

Como se pode observar, com a Emenda Constitucional de 03/09/1926, foi criada uma regra de prorrogação automática do orçamento anterior, caso o novo orçamento não estivesse em vigor até 15 de janeiro. Além disso, foi inserido um § 1º ao artigo 34, estabelecendo o princípio da exclusividade orçamentária, determinando que as leis orçamentárias não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à fixação da despesa. O objetivo era evitar aquilo que Ruy Barbosa alcunhou de *orçamentos rabilongos*⁶, ou seja, que vinham acompanhados de *rabos longos*, inserindo no projeto da lei orçamentária anual temas totalmente alheios à temática orçamentária.

5. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 01/04/2026.

6. "Outr'ora as leis de meios [orçamentais] eram a força dos parlamentos. Hoje, pelo systema dos embutidos, recheios e postigos ao orçamento, vamos chegando à perfeição de convertel-o na ruina do poder legislativo". (Barbosa, 1900).

O artigo 89 instituiu o Tribunal de Contas da União, encarregado de liquidar as contas de receita e despesa e verificar sua legalidade antes de serem apresentadas ao Congresso. Seus membros, assim como ocorre atualmente, eram nomeados pelo Presidente da República com a aprovação do Senado e recebiam a garantia de vitaliciedade, podendo perder seus cargos apenas por sentença judicial.⁷

A primeira Constituição Republicana também inaugurou, nos n^{os} 7^o e 8^o do artigo 54, o crime de responsabilidade por atos do Presidente da República que atentarem contra “a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos” e contra “as leis orçamentárias votadas pelo Congresso”.

Durante a vigência desta Constituição, o Congresso Nacional aprovou o Código de Contabilidade da União por meio do Decreto n^o 4.536/1922, um importante conjunto de normas para regulamentar as finanças públicas do país. Este Código incluía capítulos sobre a centralização dos serviços de contabilidade da União; o exercício financeiro, orçamento e contas da gestão financeira; a receita pública; a despesa pública; e os bens públicos, além dos responsáveis por eles.

Ainda que a iniciativa do projeto de lei orçamentária anual fosse formalmente competência do Legislativo, o Executivo tinha a obrigação de colaborar. Segundo o artigo 13, *caput*, do Código de Contabilidade da União (Decreto n^o 4.536/1922), o Poder Executivo devia remeter à Câmara dos Deputados, até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação dos gastos, juntamente com o cálculo da receita geral da República, para servir de base à elaboração da lei de orçamento. Desse modo, a proposta acabava *de facto* por ser oriunda do Executivo, embora a iniciativa oficial do projeto de lei fosse do Congresso Nacional.

7. “Para liquidar essas contas e verificá-las quanto á legalidade das despesas e medidas financeiras, - antes de serem apresentadas ao parlamento,- a Constituição creou, como uma das grandes e indeclináveis molas do mecanismo governamental, o TRIBUNAL DE CONTAS, de que se occupa no art. 89. Por este tribunal - cujos membros, nomeados pelo presidente da Republica, sob aprovação do senado, são vitalícios, - é feito o confronto dos balanços geraes dos exercicios com os resultados das contas dos responsaveis e com as autorisações legislativas, trazendo esses balanço, em annexo, uma classificação das despesas segundo os responsaveis que as houverem levado a effeito”. (Cavalcanti, 1902: 105).

O Executivo também poderia retificar a proposta em mensagem especial, enquanto pendente de discussão no Congresso o projeto de orçamento (artigo 13, § 1º do Decreto). Para a organização da proposta de orçamento, deveriam os diversos Ministérios remeter ao Ministério da Fazenda, até 30 de abril, os elementos necessários a esse fim (artigo 13, § 2º do Decreto).

2.2.2. As Constituições da era Vargas e a redemocratização de 1946

Com a Constituição de 1934⁸, já na era Vargas, o Poder Executivo volta a ser o responsável pela elaboração do projeto de lei orçamentária anual. O Presidente da República fica responsável por encaminhar à Câmara dos Deputados, “dentro do primeiro mez da sessão legislativa ordinaria, a proposta de orçamento” (cf. § 1º do artigo 50).

A crítica de Ruy Barbosa aos orçamentos rabilongos, incorporada ao direito constitucional brasileiro pela Emenda Constitucional de 03/09/1926, agora se estabiliza e se torna parte integrante da tradição constitucional orçamentária nacional, encontrando guarida no artigo 50, § 3º da Constituição de 1934: “§ 3º A lei de orçamento não conterà dispositivo estranho á receita prevista e á despesa fixada para os serviços anteriormente creados”.

Por sua vez, continua o Legislativo com a missão de aprovar o orçamento (artigo 39, 2)⁹, mas sem que possa conceder créditos ilimitados (artigo 50, § 4º). Caso o Legislativo não cumprisse sua missão constitucional de aprovação do orçamento no tempo devido, era prorrogado o orçamento vigente se, até 3 de novembro, o orçamento vindouro não houvesse sido enviado ao Presidente da República para a sanção (artigo 50, § 5º).

8. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 01/04/2026.

9. Artigo 39. Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República: 2) votar annualmente o orçamento da receita e da despesa [...];

Competia aos Ministros preparar as propostas dos orçamentos de suas pastas (artigo 60, alínea e), cabendo ao Ministro da Fazenda organizar a proposta geral do orçamento da Receita e Despesa, com os elementos de que dispusesse e os fornecidos pelos outros Ministérios (artigo 60, parágrafo único, 1º).

A Constituição de 1937¹⁰ foi outorgada em 10 de novembro de 1937 (data em que decretado o fechamento do Congresso Nacional), no período do Estado Novo, pelo então Presidente Getúlio Vargas. Como não poderia deixar de ser num modelo constitucional centralizador e de Executivo forte, o orçamento era elaborado pelo Poder Executivo, determinando o texto constitucional que haveria, junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições (artigo 67): a) estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

Segundo o artigo 71, a Câmara dos Deputados dispunha de prazo de quarenta e cinco dias para votar o orçamento, a partir do dia em que recebesse a proposta do Governo. Já o Conselho Federal (equivalente ao Senado), para o mesmo fim, dispunha de prazo de vinte e cinco dias, a contar da expiração do prazo concedido à Câmara dos Deputados. O prazo para a Câmara dos Deputados pronunciar-se sobre as emendas do Conselho Federal era de quinze dias contados a partir da expiração do prazo concedido ao Conselho Federal.

O artigo 72 veiculava uma metodologia de aprovação automática do orçamento por decurso de prazo. Se quaisquer das Casas Legislativas

10. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em:
01/04/2026.

desobedecesse aos prazos previstos no artigo 71, o Presidente da República ficava autorizado a publicar o orçamento apenas com as votações que haviam sido feitas dentro do prazo. Se nenhuma das Casas Legislativas obedecesse ao prazo, então a proposta do Executivo era promulgada pelo Presidente da República tal como havia sido formulada, sem que tivesse sido aprovada pelo Legislativo.

Contudo, os textos dos artigos 71 e 72 converteram-se em letra morta, pois Vargas manteve fechado o Parlamento neste período. Em razão disso, até o retorno à normalidade democrática em 1946, era o Presidente da República que aprovava os orçamentos por meio de decretos-leis, nos termos do artigo 180: “Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União”.

A Constituição de 1946¹¹ marca o retorno à democracia, com a eleição do Presidente Dutra. Voltando a funcionar o Congresso Nacional, fica ele responsável pela votação do orçamento, a ser depois sancionado pelo Presidente da República (inciso I do artigo 65). O projeto da lei orçamentária era enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa (artigo 87, inciso XVI) e, posteriormente à Emenda Constitucional nº 8/1963, o prazo passou a ser 31 de julho. A prorrogação para o exercício seguinte do orçamento vigente foi mantida, caso o orçamento não houvesse sido enviado à sanção até 30 de novembro (artigo 74).

Em 1964, ainda sob a égide da Constituição de 1946, foi promulgada a Lei nº 4.320/1964, que permanece em vigor até hoje, tendo sido recepcionada pela Constituição de 1988 com *status* de lei complementar. Esta lei estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Juntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal, é uma das mais importantes leis de direito financeiro do Brasil, embora necessite de atualização, pois foi editada há mais de sessenta anos.

11. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em:
01/04/2026.

2.2.3. A Constituição do regime militar de 1967/1969

A grande inovação trazida pelo texto constitucional elaborado pelo regime militar em 1967¹² (e profundamente reformado em 1969), aprovado por um Congresso Nacional transformado em Assembleia Nacional Constituinte pelo Ato Institucional nº 4, foi o advento do instituto do orçamento plurianual, previsto no artigo 46, inciso III.

O clima respirado na época era o de grandes planos, projetos e programas de desenvolvimento nacional capitaneados pelo regime militar. As temáticas orçamentária e de fiscalização financeira e orçamentária, muito necessárias à consecução de tais projetos, receberam correspondente atenção do texto constitucional, que a elas dedicou os artigos 63 a 73 da Constituição.

As despesas de capital deveriam obedecer a orçamentos plurianuais, de investimento, na forma prevista em lei complementar (artigo 63, parágrafo único). Nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongasse para além de um exercício financeiro, poderia ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento, ou sem prévia lei que o autorizasse e fixasse o montante das verbas que anualmente constariam do orçamento, durante todo o prazo de sua execução (artigo 65, § 4º). Ademais, com a preocupação do desenvolvimento regional, o orçamento deveria consignar dotações plurianuais para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do país (artigo 65, § 6º).

A iniciativa das leis orçamentárias continua no Poder Executivo (artigo 67, *caput*), sendo o projeto de lei orçamentária anual enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolvesse para sanção, seria promulgado como lei (artigo 68, *caput*).

12. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em:
01/04/2026.

2.3. O liberalismo monárquico e republicano em Portugal

Na Idade Média, diferenciando-se dos aspectos manifestados em quase toda Europa Continental¹³, Portugal apresentava características peculiares próprias que influenciaram a atividade financeira exercida pelo país àquela época. Nesse sentido, torna-se relevante a análise de três estruturas identificadas por Franco (1982a: 105 e ss.): estrutura *econômico-social*; estrutura *financeira*; e estrutura *político-financeira*.

A sua estrutura *econômico-social* atribuía às receitas a característica da generalidade, sob amparo de um sistema composto pela variedade de regimes e ordenamentos tributários para atender a situação fiscal do Rei, da Igreja, dos Senhores, dos Conselhos (*Concelhos*) e dos Povos.

No campo da estrutura *financeira*, por sua vez, identificava-se uma variedade de prestações tributárias e *paratributárias*, com certa rejeição à tributação direta e intensificação à tributação indireta. Tal estrutura tornou possível aclarar à época (século XV) a ideia de *generalidade do imposto*¹⁴, com base no processo de generalização fiscal das *sisas* (impostos indiretos sobre as vendas) e das *dízimas* (imposto sobre as importações), de acordo com Franco (1982a: 105).

Já na seara da estrutura *político-financeira*, manifestava-se o papel das Cortes no exercício da atividade financeira e a afirmação do *princípio da audiência prévia* como critério deliberativo prévio para o lançamento de impostos não consuetudinários e quebras de moeda. Não obstante, ainda restavam dúvidas quanto ao papel financeiro das Cortes, uma vez que a atividade deliberativa exercida confrontava o poder legislativo do Rei, firmado mediante o advento do poder real com Dom João I.

13. Na Europa Continental, vigorava um padrão de indiferenciação entre instituições públicas e privadas, assim como entre as prestações pecuniárias, considerando o caráter agrário da sociedade à época. Após a ascensão de uma sociedade urbana civilizada é que se passou a vislumbrar um padrão comportamental relativo às finanças públicas no sentido de que fosse exigida autorização das Cortes para obtenção de receitas públicas (Franco, 1982a: 103-105).

14. Para uma melhor compreensão acerca do fenômeno da *generalidade fiscal*, cf. Franco, 1982b: 314.

A partir do século XV, Portugal consolidou sua administração financeira para conseguir lidar com as complexidades inerentes às finanças públicas. A cobrança dos direitos fiscais passou a ser competência dos *ouvidores da fazenda*, e a superintendência financeira cabia ao Rei e aos *magnates* da sua *Cúria*. A documentação fiscal se reunia nos *Contos*, onde constavam todos os dados relativos às receitas e às despesas da Coroa.

Neste período surgiram, ainda, inúmeras reformas no país, que culminaram na transferência da administração fazendária para os *vedores da Fazenda*, criando-se a competência dos órgãos administrativos para julgamento de processos fiscais e de casos contra funcionários da fazenda real, onde a palavra do Rei atuava como ponto final decisivo.

Como consequência das constantes reformas enfrentadas por Portugal, em especial em relação aos efeitos financeiros advindos da Guerra da Restauração, foram impostas exigências aos reinados de D. José e de D. Maria I para a modernização da administração financeira como subterfúgio para uma reorganização administrativa e fomento a empréstimos públicos internos. Esse movimento fez com que Portugal se inserisse em um novo contexto financeiro vinculado à ideologia liberal que influenciaria (embora não de modo exclusivo) a visão orçamental portuguesa em períodos tanto da monarquia como da república.

No âmbito do regime monárquico, com o advento da Constituição de 1822, pretendeu-se definir os princípios fundamentais da gestão financeira em Portugal, inovando, principalmente, ao estabelecer a anualidade do orçamento (exercida pelo Secretário de Estado da Fazenda), mediante a previsão anual das receitas e das despesas e posterior autorização pelas Cortes. A Carta Constitucional de 1826, afirmando a ideologia liberal (corroborada posteriormente pelas Constituições de 1838 e 1911), previu a legalidade fiscal como pressuposto para a criação de um regime de generalidade da imposição fiscal, afastando qualquer privilégio de isenção relativo à classe ou a função do indivíduo (Franco, 1974: 545-546).

O *desequilíbrio orçamental* tornou-se a maior preocupação latente no período monárquico constitucional português. O país avançou em diversas reformas objetivando tratar a questão do desequilíbrio entre receitas e despesas, ocasiões em que estabeleceu alterações na própria estrutura orçamentária. Diante dessa preocupação, Portugal recorreu à implementação de medidas financeiras com drásticas reduções de

despesas e aumento significativo das receitas. No entanto, tais medidas foram insuficientes para o alcance do idealizado *equilíbrio orçamental*, que passou a ser tratado como um *mito* durante o liberalismo monárquico português (Franco, 1974: 551).

No período da 1ª República Portuguesa, em consonância à busca pelo equilíbrio orçamentário, Portugal dedicou-se ao combate da inflação, que se manifestou de forma lenta no país durante os anos de 1914 a 1919, e acelerada durante os anos de 1919 a 1924. No período da Ditadura Militar e Estado Novo, por sua vez, as preocupações se alastraram para a gestão e o controle das dívidas externa e interna de Portugal. A partir de 1928, implementaram-se intensas reformas financeiras, administrativas e tributárias com o intuito de aprimorar a situação monetária do país por meio da contenção de emissões fiduciárias e da redução das receitas públicas (nesse último caso, objetivando estabilizar o saldo orçamental português), conforme leciona Franco (1974: 556-557).

2.4. Portugal sob a ascensão do Estado Novo

Franco (1982a: 117-119) afirma que, em um contexto de conjuntas reformas financeiras, administrativas e tributárias implementadas a partir de 1928¹⁵, Portugal manteve como foco a adoção de medidas para o aprimoramento da gestão e do controle das finanças públicas. Em 1929, o país estruturou uma reforma fiscal que se concentrou em adaptar a tributação do rendimento em critérios de definição da riqueza, com base na simplicidade, segurança e certeza da imposição tributária. Tal reforma foi responsável pela estabilização econômica e pela reorganização das finanças portuguesas naquele período.

O país passou, então, a adotar a política financeira de prudência como iniciativa de fomento econômico, objetivando alcançar o equilíbrio das finanças públicas. Entre os anos de 1936 e 1945, Portugal teve que recorrer a empréstimos públicos e à tributação mais onerosa sobre as exportações e sobre os lucros especulativos da guerra, a fim de conter os efeitos inflacionários das guerras ocorridas durante o período. Sucessivamente,

15. O período do regime do Estado Novo em Portugal amparou-se sob a Constituição de 1933.

após o período de transição, de 1953 a 1958, Portugal aderiu aos investimentos públicos como medida de apoio à política de industrialização do país, movimento que se intitulou como o *I Plano de Fomento*, sem deixar de lado a preocupação com os preceitos do equilíbrio orçamental (Franco, 1982a: 120).

Segundo Franco (1982a: 121-122), a primazia à gestão clássica das finanças públicas manteve Portugal aliado aos postulados do classicismo financeiro na adoção dos planos de desenvolvimento econômico-financeiro. Com o passar dos anos, sobretudo entre 1958 e 1974, o país vivenciou novos problemas relativos às finanças públicas, como a necessidade de conciliar o financiamento da Guerra do Ultramar nas ex-colônias, sem prejudicar a continuidade da expansão econômica, assim como de conter os surtos inflacionários manifestados na economia.

Entre 1958 e 1965, Portugal apresentou uma nova reforma fiscal, substituindo a tributação da renda, até então focada nos *rendimentos normais*, para os *rendimentos reais*, o que gerou maior complexidade ao sistema e queda na arrecadação tributária. A pressão fiscal se intensificou a partir deste período, demandando a necessidade de financiamento de despesas extraordinárias mediante a tomada de crédito, com consequente aumento da dívida externa do país.

Nos anos setenta, vivenciou-se em Portugal o período revolucionário mediante a queda do regime fascista pelo Movimento das Forças Armadas¹⁶. De 1974 a 1976, com o aumento dos índices de déficit fiscal, o desequilíbrio orçamental se manifestou nas finanças portuguesas em razão do aumento das despesas assumidas pelo Estado e da dívida pública do país. A gestão financeira administrativa também demandou, à época, medidas de eficácia para a gestão orçamentária. Todos esses fatores ensejaram, portanto, a necessidade da adoção de novas políticas de estabilização e de austeridade (Franco, 1982a: 121-122), com alternâncias entre períodos mais e menos austeros nos ciclos orçamentais portugueses a partir de 1976.

16. Culminou no advento da Constituição da República Portuguesa de 1976 (aprovada em 2 de abril de 1976).

2.5. A Constituição da República Portuguesa de 1976

Promulgada sob um cenário de superação e resistência ao regime de ditadura ao qual se submetia Portugal antes de abril de 1974, já em seu preâmbulo, a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976¹⁷ delimita a preocupação central para o país naquele momento:

A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de defender a independência nacional, de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, de estabelecer os princípios basilares da democracia, de assegurar o primado do Estado de Direito democrático e de abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno.

O advento da CRP de 1976 representou, portanto, uma ruptura aos padrões autoritários de opressão e a inserção de valores democráticos para o país. Portugal passou a orientar-se por princípios fundamentais elencados na CRP, em seu texto atual: (i) dignidade da pessoa humana e vontade popular; (ii) construção de uma sociedade livre, justa e solidária; (iii) democracia, baseada no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando à realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa; (iv) legalidade democrática; (v) soberania, una e indivisível, residente no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição.¹⁸

Como deveres fundamentais do Estado, a CRP elenca em seu artigo 9.º:

a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;

17. *Constituição da República Portuguesa de 1976*. Promulgada em 02 de abril de 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 01/04/2026.

18. Artigos 1.º ao 3.º.

- b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;
- c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;
- d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;
- e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território;
- f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa;
- g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;
- h) Promover a igualdade entre homens e mulheres.

Sob essa perspectiva, as finanças públicas passam a revestir papel central para a consecução dos objetivos constitucionais da República Portuguesa, inseridas no âmbito de um novo paradigma político-social democrático. Assim, o orçamento público deixa de existir como mera peça de estimativas entre receitas e despesas, tornando-se um verdadeiro instrumento de efetivação social, dotado de princípios e valores.

A CRP de 1976 reserva, dentre os seus artigos 101.º ao 107.º, as disposições relativas ao sistema financeiro e fiscal de Portugal. Já no artigo 101.º, a Constituição estabelece que o sistema financeiro é estruturado por lei, de modo a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social.

No artigo 103.º, especificamente em relação à tributação, a Constituição também determina que a cobrança de impostos deverá nortear-se pela

legalidade, condicionando a previsão em lei como pressuposto de validade da imposição tributária ao contribuinte.

Como fundamento para a tributação, a Constituição dispõe em seu artigo 104.^º que o imposto sobre o rendimento pessoal visa à diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar. Ademais, a tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real e a tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos. Por fim, a tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.

Finalmente, e como foco para as reflexões desenvolvidas, os artigos 105.^º e 106.^º tratam do orçamento público. Assim, o Orçamento do Estado deve conter a discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos; e o orçamento da segurança social.

A peça orçamentária deve ser elaborada de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento, sendo unitário e especificando as despesas segundo a respectiva classificação orgânica e funcional, de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos, podendo ainda ser estruturado por programas.

O Orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas, definindo a lei as regras da sua execução, as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito público e os critérios que deverão presidir às alterações que, durante a execução, poderão ser introduzidas pelo Governo nas rubricas de classificação orgânica no âmbito de cada programa orçamental aprovado pela Assembleia da República, tendo em vista a sua plena realização.

Quanto à elaboração do Orçamento, constitucionalmente prevista no artigo 106.^º, a lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respetiva lei de enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos.

A proposta de Orçamento deve ser acompanhada de relatórios sobre: a) a previsão da evolução dos principais agregados macroeconómicos com influência no Orçamento, bem como da evolução da massa monetária e

suas contrapartidas; b) a justificação das variações de previsões das receitas e despesas relativamente ao Orçamento anterior; c) a dívida pública, as operações de tesouraria e as contas do Tesouro; d) a situação dos fundos e serviços autónomos; e) as transferências de verbas para as regiões autónomas e as autarquias locais; f) as transferências financeiras entre Portugal e o exterior com incidência na proposta do Orçamento; g) os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.

Em relação ao controle externo do Orçamento, o artigo 107.º da Constituição fixou que a execução orçamentária será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, e esta última, com base em parecer prévio daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.

Pode-se conceber, portanto, que, com o advento de um novo paradigma constitucional democrático em Portugal por meio da promulgação da CRP de 1976, o orçamento público foi reconhecido como elemento essencial à reconstrução da realidade social do país, atribuindo-se à despesa pública a relevância da viabilização dos direitos sociais (Martins, 2019: 145).

3. A posição jurídico-constitucional do orçamento público no Brasil contemporâneo

Com o advento da Constituição Federal de 1988, as finanças públicas passaram a ser interpretadas como elemento de efetividade do Estado Democrático de Direito. A inserção de valores constitucionais ao sistema jurídico brasileiro condicionou a aplicação do Direito à concretização dos preceitos protegidos pela Constituição de 1988, sobretudo em relação à seara do Direito Financeiro.

Dessa forma, no cenário brasileiro contemporâneo, o orçamento público reveste caráter essencial à sociedade, superando o paradigma clássico que o considerava como mera peça programática de previsão de receitas e fixação de despesas. A importância do orçamento público, portanto, decorre de seu papel instrumental perante a realização dos direitos fundamentais e sociais inseridos na Constituição de 1988, o que justifica a relevância da análise das normas responsáveis pela sua evolução no sistema jurídico-constitucional brasileiro.

3.1. A Constituição Cidadã de 1988 e suas emendas em matéria financeira e orçamentária

A Constituição Federal de 1988 – dita *Constituição Cidadã*, por resultar do último processo de redemocratização da história do Brasil – conferiu especial destaque à matéria orçamentária, dotando-a de seção própria dentro do capítulo das finanças públicas (Capítulo II - Das Finanças Públicas; Seção II - Dos Orçamentos - artigos 165 ao 169).

O aspecto mais saliente da estrutura atual das leis orçamentárias é seu caráter tríplice, manifestando-se por meio da Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A lei que institui o Plano Plurianual (com prazo de quatro anos) estabelece, 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 (artigo 165, § 1º).

A lei de diretrizes orçamentárias compreende as metas e prioridades da administração pública federal, estabelece as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (artigo 165, § 2º).

Por sua vez, a lei orçamentária anual compreende (artigo 165, § 5º): 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; 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.

A iniciativa das três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), como em todas as Constituições brasileiras (à exceção daquela de 1891), foi mantida junto ao Poder Executivo (artigo 165, *caput*). Todavia, se na Constituição de 1967/1969, apenas o Orçamento Plurianual de Investimentos – OPI¹⁹ e o

19. O Orçamento Plurianual deu lugar ao Plano Plurianual.

Orçamento Fiscal da União eram votados pelo Legislativo (e não o Orçamento das Empresas Estatais – Orçamento Sest²⁰ – e o Orçamento Monetário²¹), agora, o Parlamento é chamado a votar todas as matérias orçamentárias previstas na Constituição de 1988.

Uma característica relevante da atual Constituição é a preocupação com a efetivação de direitos fundamentais e sociais mediante a aplicação de recursos orçamentários, algo que não era tão evidente em versões anteriores de textos constitucionais. Nesse sentido, a Constituição Cidadã prevê em seu bojo a vinculação obrigatória de recursos mínimos para as áreas de educação e saúde, buscando alocar significativos recursos para atender a essas necessidades sociais e coletivas, ressaltando fortemente a característica de um Estado Democrático e Social de Direito.

Essa preocupação também se mostra no elevado número de emendas constitucionais que versam sobre a matéria orçamentária e financeira desde a promulgação da Constituição brasileira de 1988. Apresentamos em ordem cronológica e em apertadíssima síntese todas as emendas constitucionais sobre direito financeiro presentes no atual texto constitucional brasileiro: a *EC 10/1996* (Fundo Social de Emergência); a *EC 14/1996* (despesas com educação); a *EC 17/1997* (Fundo Social de Emergência); a *EC 25/2000* (limites de despesa; Poder Legislativo municipal); a *EC 27/2000* (DRU); a *EC 29/2000* (despesas com saúde); a *EC 30/2000* (precatório; ordem de preferência de pagamento); a *EC 31/2000* (Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza); a *EC 43/2004* (transferências obrigatórias; recursos para Centro-Oeste e Nordeste destinados à irrigação); a *EC 50/2006* (repartição de receita tributária); a *EC 53/2006* (despesa com educação); a *EC 55/2007* (Fundo de Participação dos Municípios); a *EC 56/2007* (DRU); a *EC 59/2009* (despesas com educação); a *EC 62/2009* (precatório; regime especial de pagamento pelos Estados, DF e Municípios); a *EC 67/2010* (Fundo de

20. O Orçamento Fiscal e o Orçamento Sest do regime constitucional anterior são substituídos pelo Orçamento Anual, que passa a conter três peças individuais, porém, integradas entre si: I – o orçamento fiscal; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social.

21. O Orçamento Monetário passa a não mais existir como peça autônoma.

Combate e Erradicação da Pobreza); a *EC 68/2011* (DRU); a *EC 84/2015* (Fundo de Participação dos Municípios); a *EC 85/2015* (transposição, remanejamento e transferência de recursos no segmento da ciência, tecnologia e inovação); a *EC 86/2015* (execução orçamentária obrigatória; emendas individuais ao orçamento); a *EC 89/2015* (transferências obrigatórias; recursos para Centro-Oeste e Nordeste destinados à irrigação); a *EC 93/2016* (DRU, DRE e DRM); a *EC 94/2016* (precatório; regime especial de pagamento para caso de mora); a *EC 95/2016* (novo regime fiscal; limites de despesa pública); a *EC 99/2017* (precatório; regime especial de pagamento para caso de mora); a *EC 100/2019* (execução orçamentária obrigatória; emendas de parlamentares); a *EC 102/2019* (leis orçamentárias); a *EC 105/2019* (emendas ao projeto de lei orçamentária; receitas transferidas); a *EC 106/2017* (regime extraordinário fiscal; COVID-19); a *EC 108/2020* (repartição de receita tributária; FUNDEB); a *EC 109/2021* (avaliação das políticas públicas); a *EC 112/2021* (Fundo de Participação dos Municípios); a *EC 113/2021* (precatório; regime de parcelamento); a *EC 119/2022* (COVID-19; descumprimento dos percentuais de gastos mínimos em educação nos exercícios financeiros de 2020 e 2021); a *EC 126/2022* (emendas individuais ao projeto de lei orçamentária); a *EC 127/2023* (utilização de superávit financeiro para amortização de dívida pública e pagamentos); a *EC 128/2023* (exigência de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa); a *EC 132/2023* (que, além de tratar da Reforma Tributária, veicula normas financeiras como nova repartição de receitas tributárias, desvinculação de receitas de Estados e Municípios e criação de Fundos); a *EC 133/2024* (Fundo Especial de Financiamento de Campanha; Programa de Recuperação Fiscal específico para partidos políticos, seus institutos ou fundações); a *EC 134/2024* (corte de gastos; regulamentação dos supersalários; DRU; PIS/Pasep; FUNDEB); e a *EC 136/2025* (limite para o pagamento de precatórios pelos Estados, Municípios e Distrito Federal; prazo e condições de parcelamento especial de débitos dos Estados, Municípios e Distrito Federal).

3.2. O controle de constitucionalidade das leis orçamentárias no ordenamento constitucional atual

Os breves apontamentos com base no texto normativo das Constituições brasileiras não estariam completos se não fizéssemos menção àquilo que

hoje é considerado também fonte do direito brasileiro: a atuação do Plenário do Supremo Tribunal Federal em sua jurisprudência vinculante, que confere novos contornos ao modo de interpretar e aplicar o direito pátrio. O desenvolvimento da possibilidade de controle de constitucionalidade das leis orçamentárias²² compõe um dos últimos e importantes capítulos recentes da história do orçamento público brasileiro.

Em sua posição clássica, o Supremo Tribunal Federal considerava que a possibilidade de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade de leis e atos normativos, efetuado principalmente mediante a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, dependia das características abstratas e gerais da norma a ser controlada. Dessa forma, para a Corte Maior brasileira, não bastava a natureza *formal* de lei aprovada pelo Parlamento para que pudesse ser controlada na via do controle abstrato: esta lei necessitava também ostentar *materialmente* a natureza de ato normativo com comandos genéricos e abstratos.

Por isso, as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) não poderiam ser tradicionalmente submetidas a controle abstrato de constitucionalidade, uma vez que seriam classificadas como *leis de efeitos concretos*, desprovidas de abstração, generalidade e impessoalidade. Tal visão se materializava em diversos julgados do STF, tais como ADI 1.716 (19/12/1997), ADI 2.057-MC (09/12/1999) e ADI 2.484-MC (19/12/2001).

Foi com a ADI 2.925, julgada em 19/12/2003, que o cenário começou a mudar, inclinando-se o STF a uma *revisão (overruling)* de sua tradicional posição sobre o tema. Os Ministros do STF, por maioria, entenderam que era inconstitucional a norma orçamentária que abria crédito suplementar em rubrica estranha à destinação prevista no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal (arrecadação e destinação da CIDE-combustíveis).

É importante perceber que, nesta ADI, a linha vencedora ainda não rompe com a posição clássica de que as leis, para serem controladas abstratamente, necessitam de abstração e generalidade. Mas entenderam que, no caso concreto, a lei orçamentária analisada revelava caráter abstrato e autônomo, abandonando o campo da eficácia meramente concreta.

22. Para uma análise mais aprofundada do tema, cf. Abraham M, 2024.

A revisão da jurisprudência sobre o tema e a consolidação da possibilidade de se manejar ADI contra lei orçamentária, contudo, ocorre por ocasião do julgamento da ADI 4.048-MC (14/05/2008). Neste julgamento, o STF deixa de lado a discussão se certa norma orçamentária necessita ou não ostentar caráter genérico e abstrato para ser submetida a controle abstrato de constitucionalidade. Veja-se trecho da 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.

Seguindo a mesma linha, a ADI 4.049-MC, julgada poucos meses após (05/11/2008), decidirá que a lei “não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal”. Transcreve-se aqui um elucidativo trecho do voto do Ministro relator, Carlos Ayres Britto:

7. Essa distinção parte da evidência de que a lei (como todo e qualquer modelo que o art. 59 da CF expressamente lista) é, por definição, ato de aplicação primeira da Constituição. Por isso que inova primariamente a Ordem Jurídica. Inova primariamente a Ordem Jurídica, entenda-se, em face da teoria que faz da Constituição originária um documento de fundação ou inauguração do ordenamento jurídico de um povo soberano.

8. Acrescento: em se tratando de lei orçamentária, avulta um traço peculiar: abaixo da Constituição não há lei mais importante para a Administração Pública, porque o orçamento anual é o diploma legal que mais influencia o destino de toda a coletividade administrada, na medida em que fixa todas as despesas e prevê todas as receitas públicas para um determinado exercício financeiro. Donde se chamar a lei orçamentária de lei de meios. Deixá-la de fora do controle de constitucionalidade em processos objetivos parece um

dar às costas ao reconhecimento de uma relevância que é tão intrínseca quanto superlativa. Lei orçamentária que, formalmente, é de natureza ordinária, não se nega. Materialmente, porém, é a lei que mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que projeta sobre toda a máquina estatal administrativa e, por isso mesmo, na qualidade de vida de toda a sociedade civil.

Desde então, em diversos precedentes ulteriores²³, esta orientação se solidificou e se pacificou, tornando-se aquela atualmente aplicada pelo Supremo Tribunal Federal. Tal linha de entendimento, portanto, intensificou o controle constitucional no âmbito da elaboração e da execução do orçamento público, principalmente em relação às emendas parlamentares e a critérios de transparência orçamentária.

4. A posição jurídico-constitucional do orçamento público em Portugal contemporâneo

Com cerca de 11,4 milhões de habitantes distribuídos nos seus 92 mil quilômetros quadrados e um PIB que gira em torno de 306 bilhões de Euros, a temática fiscal e orçamentária em Portugal ganha cada vez mais importância nas últimas décadas.

Por decorrência do Pacto Orçamental Europeu e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, além da alteração no modelo orçamental com a edição de uma nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015²⁴), medidas como reestruturação do modelo de funcionalismo público, reorganização dos serviços públicos e reforma do sistema de segurança social foram algumas das providências concretas implementadas por Portugal nos últimos anos na busca da governança e da sustentabilidade das suas finanças públicas.

23. ADI 3.949-MC (14/08/2008); ADI 5.449-MC (10/03/2016); ADI 5.468 (30/06/2016); ADI 6.594 (15/09/2021); ADI 7.058-MC (03/03/2022); ADI 7.073 (26/09/2022).

24. Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro - Lei de Enquadramento Orçamental. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2015-105756679>. Acesso em: 01/04/2026.

4.1. O tratamento constitucional contemporâneo do orçamento público em Portugal

Na atividade orçamental, a Constituição Portuguesa²⁵ atribuiu papel de destaque ao Poder Legislativo, desde o processo de aprovação do orçamento público até o controle da sua execução, dentro do ideal de democracia fiscal e de autoconsentimento da sociedade nas escolhas e realização da despesa pública.²⁶

Assim é que encontramos no texto constitucional português a previsão do *princípio da legalidade orçamentária*, mandamento que vincula o Governo à autorização política da Assembleia da República para a atuação financeira em cada ano.²⁷ Por ele, o orçamento público do Estado português, elaborado de acordo com os parâmetros da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), se materializa em uma lei formal aprovada anualmente pela Assembleia da República, conforme previsto nos artigos 106.º, §1.º, e 161.º, g, da Constituição portuguesa, ora transcritos:

Artigo 106 (Elaboração do Orçamento)

1. A lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respetiva lei de enquadramento, que

25. *Constituição da República Portuguesa - CRP*. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 01/04/2026.

26. “O orçamento reveste a forma de lei – lei do orçamento – e a sua aprovação é da competência exclusiva da AR [Assembleia da República], em consonância com o clássico princípio representativo da aprovação parlamentar do orçamento e com o correspondente princípio do Estado de direito democrático” (Canotilho, Moreira, 2007: 1.116).

27. Conforme leciona Duarte (2007: 154) sobre a natureza impositiva do orçamento em Portugal: “De fato, apesar de se ter optado pela manutenção de um dualismo orçamental em sede de aprovação, nem por isso vingou o sistema governamentalista de 1933, em cujo contexto a lei de meios assumia uma vertente meramente autorizativa do Governo, não logrando (...) revelar-se como lei materialmente conformadora e legislativamente densificada”.

incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos. (...)

Artigo 161 (Competência política e legislativa)

Compete à Assembleia da Republica: (...)

g) Aprovar as leis das grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo;

Mas conforme relato de Canotilho e Moreira (2007: 1.116), no texto original de 1976 da Constituição da República Portuguesa, a competência da Assembleia da República era tão somente para a aprovação das bases de orçamento, dentro de cujos limites o Governo aprovava o orçamento propriamente dito. Todavia, esse sistema foi suprimido em 1982, na 1ª revisão constitucional, por meio da qual se passou a prever que a Assembleia da República deveria aprovar o próprio orçamento, em nítido fortalecimento do Poder Legislativo face ao Executivo. Nas palavras de Canotilho e Moreira (2007: 1.105), o orçamento do Estado “é uma figura compósita, já que abrange *duas componentes* distintas: a) o orçamento do Estado, propriamente dito; b) o orçamento da segurança social, a qual possui um regime financeiro próprio”.

Neste sentido, o orçamento e suas características estão delineados no artigo 105.º da Constituição portuguesa:

1. O Orçamento do Estado contém:

a) A discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos;

b) O orçamento da segurança social.

2. O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato.

3. O Orçamento é unitário e especifica as despesas segundo a respectiva classificação orgânica e funcional, de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos, podendo ainda ser estruturado por programas.

4. O Orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas, definindo a lei as regras da sua execução, as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito público e os critérios que deverão presidir às alterações que, durante a execução, poderão ser introduzidas pelo Governo nas rubricas de classificação orgânica no âmbito de cada programa orçamental aprovado pela Assembleia da República, tendo em vista a sua plena realização.

Já a elaboração e a fiscalização orçamental vêm definidas nos artigos 106.º e 107.º da Carta lusa:

Artigo 106.º (Elaboração do Orçamento)

1. A lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respectiva lei de enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos.

2. A proposta de Orçamento é apresentada e votada nos prazos fixados na lei, a qual prevê os procedimentos a adoptar quando aqueles não puderem ser cumpridos.

3. A proposta de Orçamento é acompanhada de relatórios sobre:

a) A previsão da evolução dos principais agregados macroeconómicos com influência no Orçamento, bem como da evolução da massa monetária e suas contrapartidas;

b) A justificação das variações de previsões das receitas e despesas relativamente ao Orçamento anterior;

c) A dívida pública, as operações de tesouraria e as contas do Tesouro;

d) A situação dos fundos e serviços autónomos;

e) As transferências de verbas para as regiões autónomas e as autarquias locais;

f) As transferências financeiras entre Portugal e o exterior com incidência na proposta do Orçamento;

g) Os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.

Artigo 107.º (Fiscalização)

A execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.

Nesses dispositivos constitucionais citados, já podemos identificar alguns princípios orçamentais portugueses, especialmente o *princípio da unidade* (artigo 105.º, §3.º), o *princípio do equilíbrio* (artigo 105.º, §4.º) e o *princípio da anualidade* (artigo 106.º, §1.º).

Percebe-se que o constituinte português não foi tão analítico e sistemático quanto o brasileiro ao definir apenas de maneira pontual as questões orçamentais no texto da Constituição, deixando ao legislador ordinário lusitano a tarefa de conferir maior concretude e detalhamento à normativa orçamentária.

Dessa forma, cabe à Lei de Enquadramento Orçamental - LEO (Lei n.º 151/2015) a tarefa de estabelecer as normas gerais do orçamento público português. Assim, no seu artigo 1.º, a LEO prevê “os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas”, bem como o “regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, respeitantes ao perímetro do subsector da administração central e do subsector da segurança social”.

Inequivocamente podemos comparar as brasileiras leis de Direito Financeiro - a Lei nº 4.320/1964 (Lei Geral dos Orçamentos) e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) - com a Lei de Enquadramento Orçamental do direito financeiro português.

Por sua vez, o orçamento público português se materializa anualmente na Lei do Orçamento do Estado, que aglutina a generalidade das receitas e despesas do Estado, acolhendo as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e as receitas e despesas da segurança social. Há, ainda, os orçamentos das autarquias locais, que compreende os orçamentos dos municípios e das freguesias, bem como os orçamentos das regiões autónomas (Catarino, 2016: 240-241). A Lei do Orçamento do Estado é integrada por: a) um articulado; b) mapas contábeis; c) demonstrações orçamentais e financeiras.

Outro relevante elemento integrante do sistema orçamental português é a Lei das Grandes Opções (LGO) em matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual. A proposta da LGO deve ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República até o dia 15 de abril, acompanhada de nota explicativa que a fundamente, devendo conter a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental. Por sua vez, a Assembleia da República aprovará a Lei das Grandes Opções no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação. A Lei das Grandes Opções é estruturada em duas partes: a) identificação e planeamento das opções de política económica; e b) programação orçamental plurianual, para os subsectores da administração central e segurança social.

Por sua vez, o quadro plurianual das despesas públicas dos subsectores da administração central e da segurança social define, para o respectivo período de programação: a) o limite da despesa total, compatível com os objetivos constantes do Programa de Estabilidade; b) os limites de despesa para cada missão de base orgânica; c) as projeções de receitas, por fonte de financiamento.

A execução da Lei do Orçamento de Estado seguirá o que for definido anualmente segundo o Decreto-Lei de Execução Orçamental. Neste decreto-lei constam as regras necessárias e imprescindíveis ao adequado acompanhamento da execução orçamental, como instrumento decisivo ao integral cumprimento dos princípios e linhas orientadoras fixadas pelo Orçamento do Estado. São consagradas regras respeitantes à gestão da tesouraria do Estado, à prestação de informação por parte dos diferentes subsectores e à consolidação orçamental. Destacam-se ainda várias outras medidas de garantia de boa execução orçamental, tais como as que dizem respeito à recuperação de créditos decorrentes de créditos ou repartição de custos financeiros, à gestão de pessoal e à gestão do património imobiliário do Estado, visando promover uma racional utilização do mesmo, pautada por bons princípios de gestão.

Finalmente, a fiscalização da execução orçamental é realizada a partir da análise e parecer da Conta Geral do Estado pelo Tribunal de Contas português, com a respectiva aprovação ou rejeição pela Assembleia da República, conforme estabelece o artigo 107.º da Constituição. A primazia na função de fiscalização orçamental atribuída ao Tribunal de Contas é destacada na Constituição portuguesa, que em seu artigo 214.º fixa:

1. O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente:
 - a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social;
 - b) Dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
 - c) Efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei;
 - d) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei.

Sobre a autoridade e atribuições deste Tribunal fiscalizador, o seu ex-presidente Martins (2004: 249) explica que “o atual art. 214 da CRP, cujo texto resulta da Revisão Constitucional de 1989, confere ao referido Tribunal um elenco aberto de competências, já que a lei fundamental remete, por via da alínea d) do nº 1, para a lei a admissão de outras não atribuídas pelo legislador constituinte”.

Nesta esteira, a Lei n.º 98/1997²⁸ (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas) fixou ao órgão a tarefa de emitir “um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e, bem assim, sobre a fiabilidade dos respetivos sistemas de controlo interno” (artigo 41.º, 2).

4.2. Equilíbrio orçamental e sustentabilidade financeira na Lei de Enquadramento Orçamental

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) configura o diploma infraconstitucional responsável pela ruptura de um novo paradigma nas finanças públicas portuguesas, sobretudo em razão de priorizar a aplicação dos ideais de equilíbrio orçamental e de sustentabilidade financeira. Por representar elemento significativo na evolução jurídico-constitucional do

28. Lei n.º 98/1997, de 26 de Agosto, que sofreu 17 alterações, sendo a mais recente a oriunda da Lei n.º 56/2023, de 06/10.

orçamento público em Portugal, torna-se, portanto, essencial a análise dos seus dispositivos à luz dos preceitos reservados pela Constituição da República Portuguesa.

Portugal, em decorrência da sua participação no Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação da União Económica e Monetária (conhecido por *Pacto Orçamental Europeu*) – que fixou o compromisso dos seus integrantes de que as regras de equilíbrio orçamental e de sustentabilidade financeira fossem internalizadas em cada ordenamento jurídico nacional através de disposições vinculativas e de carácter permanente –, prioriza as adequações normativas na sua Lei de Enquadramento Orçamental - LEO (Lei n.º 151/2015)²⁹, diploma legal que tem por objeto a fixação das normas gerais do orçamento público português.

Tais adequações encontram-se expressamente fundamentadas no artigo 6.º da LEO, o qual, categoricamente, estabelece que:

o quadro jurídico fundamental da política orçamental e da gestão financeira, concretizado na presente lei, resulta da Constituição da República Portuguesa e das disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, do Pacto de Estabilidade e Crescimento em matéria de déficit orçamental e de dívida pública e, bem assim, do disposto no Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação da União Económica e Monetária.

Nas palavras de Sarmento (2016: 10), a reforma orçamental portuguesa visou a quatro grandes objetivos:

Por um lado, iniciar uma verdadeira orçamentação por programas em Portugal, por outro, dar continuidade às novas regras orçamentais europeias.

Cumulativamente a estes dois grandes objetivos, a nova Lei procura simplificar e reduzir a fragmentação do processo orçamental, aumentando a responsabilidade dos ministérios setoriais e revendo profundamente o papel do Ministério das Finanças. [...] Por último, a

29. A LEO foi adequada normativamente por meio das alterações estabelecidas pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro; 37/2018, de 7 de agosto; 41/2020, de 18 de agosto; e 10-B/2022, de 28 de abril.

Lei procura melhorar o relato financeiro e a qualidade da informação orçamental.

Sarmiento e Marques (2016: 114) afirmam que, nessa configuração de um novo processo orçamental, fica patente a influência das correntes e orientações de órgãos internacionais, sobretudo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), mesclando-se o linguajar jurídico com a linguagem económica e orçamental, com foco cada vez mais nos aspectos contabilísticos e na eficiência do uso dos recursos (orçamentação por objetivos ou por programas).

Assim, com o objetivo de identificar as normas de governança fiscal – com a busca do equilíbrio orçamental e da sustentabilidade financeira – adotadas pela nação portuguesa, revela-se essencial a análise dos principais aspectos e características da Lei de Enquadramento Orçamental – LEO, de acordo com as suas respectivas adequações normativas.

Antes, porém, destaca-se que a LEO estabelece expressamente: a) os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas; e b) o regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, respeitantes ao perímetro do subsector da administração central e do subsector da segurança social (artigo 1.º).

Esclarece Santos (2016: 148) que a LEO se trata de uma “lei de valor reforçado” (que subordina, pois, a Lei do Orçamento). Nas suas palavras, a Constituição remete para:

uma *lei de enquadramento* a definição do regime a que deve obedecer o processo orçamental, nomeadamente no que respeita à elaboração, organização e votação da proposta do Governo e à subsequente execução do orçamento e aos controlos que esta deve ser objeto.

Segundo a Constituição portuguesa (artigo 112.º), as leis e os decretos-leis têm igual valor, sem prejuízo da subordinação às correspondentes leis dos decretos-leis publicados no uso de autorização legislativa e dos que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos. Porém, têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por

maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressupostos normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas.

O seu valor reforçado – como pressuposto normativo da lei orçamental – é expresso no artigo 4.º da LEO, ao prever que “o disposto na presente lei prevalece sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem”. Segundo Martins (2006: 10), à autoqualificação da LEO como lei de valor reforçado deve ser atribuído valor declarativo e não constitutivo, tanto por força da previsão constitucional, assim como da construção doutrinária de Canotilho, que a desenvolveu para qualificar a precedência na relação entre esta e a Lei do Orçamento do Estado.

A política orçamental deve ser definida para um horizonte de médio prazo, conciliando as prioridades políticas do Governo com as condicionantes que resultam da adoção das medidas de governança orçamental (artigo 6.º, 2), tendo no Conselho das Finanças Públicas a missão de pronunciar-se sobre os objetivos propostos relativamente aos cenários macroeconómico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e ao cumprimento da regra sobre o saldo orçamental, da regra da despesa da administração central e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respectivas leis de financiamento (artigo 7.º, 1).

Para tanto, a LEO prevê as projeções orçamentais subjacentes aos documentos de programação orçamental, os quais devem ser baseados no cenário macroeconómico mais provável ou num cenário mais prudente (artigo 8.º, 1). Em tais documentos devem estar incluídos a) o cenário macroeconómico e orçamental, explicitando-se as hipóteses consideradas; b) a comparação com as últimas previsões efetuadas pelo Governo e a explicação das revisões efetuadas; c) comparação com as previsões de outros organismos nacionais e internacionais para o mesmo período, devendo ser fundamentadas as diferenças significativas entre os cenários macroeconómico e orçamental apresentados e as previsões da Comissão Europeia e das instituições nacionais ou internacionais, como o Banco de Portugal e o FMI; e, por fim, d) a análise de sensibilidade do cenário macro-orçamental a diferentes hipóteses para as principais variáveis,

designadamente para diferentes pressupostos de crescimento económico, taxas de juro e preço do petróleo (artigo 8.º, 2)³⁰.

Uma das diretrizes mais relevantes da LEO para a aprovação e execução dos respectivos orçamentos do setor das administrações públicas, incluindo as entidades e serviços que o integram, é o *princípio da estabilidade orçamental* (artigo 10.º, 1), podendo este ser traduzido numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental (artigo 10.º, 2). Para que esse princípio seja concretizado, faz-se necessário o cumprimento das regras orçamentais numéricas estabelecidas no seu Capítulo III (Regras orçamentais) do Título II (Política orçamental, princípios e regras orçamentais e relações financeiras entre administrações públicas), sem prejuízo das regras previstas nas leis de financiamento regional e local (artigo 10.º, 3).

Como consequência, os subsectores que constituem o setor das administrações públicas, bem como os serviços e entidades que os integram, sujeitam-se ao *princípio da sustentabilidade* (artigo 11.º, 1), entendida como a capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra de saldo orçamental estrutural e da dívida pública (artigo 11.º, 2).

Ainda, a preparação, aprovação e a execução dos orçamentos desses subsectores curvam-se ao *princípio da solidariedade recíproca* (artigo 12.º, 1), o qual os obriga, através dos respectivos serviços e entidades, a contribuírem proporcionalmente para com a realização da estabilidade orçamental referida no artigo 10.º e para o cumprimento da legislação europeia no domínio da política orçamental e das finanças públicas (artigo 12.º, 2). Assim, as medidas a serem implementadas são enviadas ao Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras e ao Conselho de Coordenação Financeira, devendo constar da síntese de execução orçamental do mês a que dizem respeito (artigo 12.º, 3).

Em complemento ao modelo de governança orçamental e sustentabilidade financeira, estabelece-se o *princípio da equidade intergeracional*,

30. Os textos normativos dos itens c e d do artigo 8.º, 2, sofreram atualizações pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto. Nesse sentido, cf. *Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto*. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/41-2020-140431167>. Acesso em: 01/04/2026.

entendendo-se que a atividade financeira do setor das administrações públicas não pode onerar excessivamente as gerações futuras, devendo, portanto, haver equidade na distribuição de benefícios e custos, pelos vários orçamentos num quadro plurianual, entre as gerações. Desse modo, é possível que restem salvaguardadas as suas legítimas expectativas (artigo 13.º, 1).

Consequentemente, do relatório e dos elementos informativos que acompanham a proposta de lei do Orçamento do Estado, nos termos do artigo 37.º, devem constar as informações sobre os impactos futuros das despesas e receitas públicas, sobre os compromissos do Estado e sobre responsabilidades contingentes (artigo 13.º, 2).

A fim de se averiguar o cumprimento da equidade intergeracional, deverão as seguintes matérias serem apreciadas: a) investimentos públicos; b) investimento em capacitação humana, cofinanciado pelo Estado; c) encargos com os passivos financeiros; d) necessidades de financiamento das entidades do setor empresarial do Estado; e) compromissos orçamentais e responsabilidades contingentes; f) encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de caráter plurianual; g) pensões de velhice, aposentação, invalidez ou outras com características similares; h) receita e despesa fiscal, nomeadamente aquela que resulte da concessão de benefícios tributários (artigo 13.º, 3).

A assunção de compromissos e a realização de despesa pelos serviços e pelas entidades pertencentes aos subsetores estão sujeitas ao *princípio da economia, eficiência e eficácia* (artigo 18.º, 1), consistentes na utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público; na promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa e, por fim, na utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado pretendido (artigo 18.º, 2).

Vale ressaltar que a avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de investimentos públicos, que envolvam montantes totais superiores a cinco milhões de euros, deve incluir, sempre que possível, a estimativa das suas incidências orçamental e financeira líquidas ano a ano e em termos globais (artigo 18.º, 3).

O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) define o objetivo orçamental de médio prazo (artigo 20.º, 1), cuja trajetória de convergência anual consta do Programa de Estabilidade (artigo 20.º, 2).

Para atingi-lo, a LEO estabelece a regra do saldo orçamental estrutural, que corresponde ao saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias e temporárias, não podendo ser inferior ao objetivo de médio prazo constante do Programa de Estabilidade, tendo por objetivo alcançar um limite de déficit estrutural de 0,5% do produto interno bruto (PIB) a preços de mercado (artigo 20.º, 3). Para sua apuração, a metodologia está definida no âmbito e de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento (artigo 20.º, 4).

Sempre que a relação entre a dívida pública e o PIB a preços de mercado for significativamente inferior a 60% e os riscos para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas forem reduzidos, o limite para o objetivo de médio prazo pode atingir um déficit estrutural de, no máximo, 1% do PIB (artigo 20.º, 5). Enquanto não atingido o objetivo de médio prazo, o ajustamento anual do saldo estrutural não pode ser inferior a 0,5% do PIB, e a taxa de crescimento da despesa pública, excluídas as medidas extraordinárias, temporárias ou discricionárias do lado da receita, não pode ser superior à taxa de referência de médio prazo de crescimento do PIB potencial (artigo 20.º, 6).

Ademais, enquanto não atingido o objetivo de médio prazo, as reduções discricionárias de elementos das receitas públicas devem ser compensadas por reduções da despesa, por aumentos discricionários de outros elementos das receitas públicas ou por ambos, conforme definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento (artigo 20.º, 7).

Outrossim, o agregado da despesa deve excluir: a) as despesas com juros; b) as despesas relativas aos programas da União Europeia; e c) as alterações não discricionárias nas despesas com subsídios de desemprego (artigo 20.º, 8).

O excedente do crescimento da despesa em relação à referência de médio prazo não é considerado pela LEO um descumprimento do valor de referência, na medida em que seja totalmente compensado por aumentos de receita de impostos por lei (artigo 20.º, 9), sendo certo que a

intensidade do ajustamento referido deve levar também em conta a posição cíclica da economia (artigo 20.º, 10).

Outra medida de relevo para a concretização da governança orçamental e a sustentabilidade financeira implementada pela nova LEO é aquela que dispõe sobre o uso dos excedentes orçamentais, em seu artigo 21.º, 1, que deverão ser aplicados, preferencialmente: a) na amortização da dívida pública, enquanto se verificar o descumprimento do limite da dívida pública prevista no artigo 25.º, 1 (limite de 60% na proporção entre a dívida pública e o PIB), e b) na constituição de uma reserva de estabilização, destinada a desempenhar uma função anticíclica em contextos de recessão económica, quando se verificar o cumprimento do limite referido na alínea anterior. Os excedentes do sistema previdenciário são revertidos em favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, nos termos da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (artigo 21.º, 2).

Tomando-se por base a análise comparativa entre o valor verificado e o valor previsto, é possível identificar o desvio significativo face ao objetivo de médio prazo ou face ao saldo previsto na trajetória de convergência constantes (artigo 22.º, 1). O valor verificado é calculado a partir dos dados constantes da notificação do procedimento por déficits excessivos, efetuada pelas autoridades estatísticas (artigo 22.º, 2).

A partir daí, considera-se que há desvio significativo quando se verifique uma das seguintes situações: a) desvio apurado face ao saldo estrutural previsto, no mínimo, de 0,5% do PIB, num só ano, ou de pelo menos 0,25% do PIB em média anual em dois anos consecutivos; b) evolução da despesa líquida de medidas extraordinárias e temporárias em matéria de receita tendo um contributo negativo no saldo das administrações públicas de, pelo menos, 0,5 % do PIB, num só ano, ou cumulativamente em dois anos consecutivos (artigo 22.º, 3).

Contudo, não será considerado desvio significativo se o objetivo de médio prazo tiver sido superado, tendo em conta a possibilidade de receitas excepcionais significativas, nem se os planos orçamentais estabelecidos no Programa de Estabilidade não colocarem em risco aquele objetivo ao longo do período de vigência do Programa (artigo 22.º, 4).

Ademais, o desvio pode não ser considerado significativo nos casos em que resulte de ocorrência excepcional não controlável pelo Governo, nos termos previstos no artigo 24.º, com impacto significativo nas finanças

públicas, e em caso de reformas estruturais que tenham efeitos de longo prazo na atividade econômica, desde que tal não coloque em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo (artigo 22.º, 5).

Caso se verifiquem as circunstâncias de desvio significativo, deve o Conselho das Finanças Públicas alertar o Governo para a necessidade de reconhecimento da existência do desvio (artigo 22.º, 6). O reconhecimento da sua existência é de iniciativa do Governo, mediante prévia consulta do Conselho das Finanças Públicas, ou da iniciativa do Conselho da União Europeia, através da apresentação de recomendação dirigida ao Governo (artigo 22.º, 7) e, uma vez reconhecido, é ativado o mecanismo de correção deste (artigo 22.º, 8).³¹

Assim sendo, constatada uma das hipóteses de desvio significativo, deve ser apresentado à Assembleia da República, pelo Governo, dentro do prazo de 30 dias, um plano de correção com as medidas necessárias a garantir o cumprimento dos objetivos estabelecidos (artigo 23.º, 1).

Esse plano de correção privilegia a adoção de medidas de redução da despesa pública, bem como a distribuição do ajustamento entre os subsetores das administrações públicas, em obediência ao princípio da solidariedade recíproca, devendo ser precedido de parecer não vinculativo do Conselho das Finanças Públicas (artigo 23.º, 4 e 5).³²

Proclama a LEO que devem constar do Programa de Estabilidade: a) a avaliação das recomendações apresentadas pelo Conselho das Finanças Públicas; e b) a justificação da sua eventual não consideração ou aceitação (artigo 23.º, 6).³³

A correção do desvio será efetuada mediante redução em, pelo menos, dois terços do desvio apurado, com o mínimo de 0,5 % do PIB, até o final do ano subsequente àquele em que foi reconhecido, devendo o

31. Os textos normativos do artigo 22.º (6, 7 e 8) sofreram atualizações pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto.

32. O texto normativo do artigo 23.º, 5, sofreu atualização pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto.

33. O texto normativo do artigo 23.º, 6, sofreu atualização pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto.

remanescente ser corrigido no ano seguinte, salvo se verificadas circunstâncias excepcionais, conforme previsão no artigo 24.º, ajustamento esse que não poderá ser inferior ao que resulta da regra prevista no artigo 25.º (artigo 23.º, 2 e 3).

A admissão de um desvio face o objetivo de médio prazo ou face o saldo previsto na trajetória de ajustamento apenas é permitida temporariamente e em situações excepcionais, não controláveis pelo Governo e desde que não coloquem em risco a sustentabilidade orçamental no médio prazo, resultantes, nomeadamente: a) de recessão económica profunda em Portugal, na área do euro ou em toda a União Europeia; b) de catástrofes naturais ou outras situações excepcionais com significativo impacto orçamental (artigo 24.º, 1).

Na ocorrência de uma dessas hipóteses, a correção da trajetória de convergência deve ser efetuada, no máximo, nos quatro exercícios orçamentais subsequentes e mediante a incorporação no Programa de Estabilidade das medidas necessárias à garantia do cumprimento dos objetivos.

O reconhecimento da situação de excepcionalidade deve ser objeto de proposta do Governo e de apreciação pela Assembleia da República, precedida de parecer não vinculativo do Conselho das Finanças Públicas (artigo 24.º, 2).

Para efeitos desta verificação, quando a relação entre a dívida pública e o PIB exceder o valor de referência de 60%, o Governo estará obrigado a reduzir o montante da dívida pública, na parte em excesso, devendo ser considerada a influência do ciclo económico e variação anual da dívida pública corrigida dos efeitos decorrentes da alteração do perímetro das administrações públicas efetuada pelas autoridades estatísticas (artigo 25.º, 1 a 3). Considera-se dívida pública o valor nominal da totalidade das responsabilidades brutas em curso no final do ano do setor administrações públicas, com a exceção das responsabilidades cujos ativos financeiros correspondentes são detidos pelo setor das administrações públicas. A dívida pública é constituída pelas responsabilidades das administrações públicas nas categorias seguintes: numerário e depósitos, títulos exceto ações, excluindo derivados financeiros e empréstimos.

Sobre os saldos orçamentais, o artigo 27.º, 1, da LEO dispõe que os serviços e entidades integrados nas missões de base orgânica do subsetor da

administração central devem apresentar na elaboração, aprovação e execução, um saldo global nulo ou positivo, bem como resultados positivos antes de despesas com impostos, juros, depreciações, provisões e perdas por imparidade, salvo se a conjuntura do período a que se refere o orçamento, justificadamente, o não permitir. Além disso, também o subsetor da segurança social deve apresentar um saldo global nulo ou positivo, salvo se a conjuntura do período a que se refere o orçamento, justificadamente, o não permitir (artigo 27.º, 2). Excluem-se do cálculo as receitas e despesas relativas a ativos e passivos financeiros, conforme definidos para efeitos orçamentais, bem como exclui-se o saldo da gerência do ano anterior apurado na contabilidade orçamental (artigo 27.º, 3).

Mas nos casos em que, durante o ano, a execução orçamental do conjunto das administrações públicas o permitir, pode o Governo, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, dispensar, em situações excepcionais, a aplicação da regra de equilíbrio, sendo que a justificação para tal deverá constar dos relatórios da proposta de lei do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado (artigo 27.º, 4 e 5). Para tanto, o decreto-lei de execução orçamental deverá prever os mecanismos de correção adequados para as entidades públicas que se encontrem em situação de descumprimento (artigo 27.º, 6 e 7).

5. Conclusão

Como indicado no título do artigo, foram aqui apresentados breves apontamentos que podem funcionar como estímulo para o aprofundamento de estudos históricos e comparativos na doutrina nacional de Direito Financeiro do Brasil e de Portugal, de modo a termos um panorama mais amplo das vicissitudes pelas quais passou a história orçamentária destes dois países nos últimos dois séculos.

No Brasil, o sucinto percurso histórico analisado por meio da temática orçamentária das Constituições permite conceber como tal matéria sempre foi objeto de preocupações em todas as Leis Maiores. Não à toa, certo Ministro do Supremo Tribunal Federal já declarou sobre a lei orçamentária que, *“no fundo, abaixo da Constituição, não há lei mais*

*importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade”.*³⁴

Verificamos como a história do orçamento no Brasil revela também os bastidores de tensão histórica entre Executivo e Legislativo (em geral, com detrimento deste último em alguns períodos), e como o tema vem cobrando maior protagonismo ao longo de cada texto constitucional, até chegar ao estado atual, em que a Constituição de 1988 dedica o maior número de dispositivos ao orçamento de toda a História Constitucional pátria.

Tal relevância no texto normativo foi também acompanhada pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, que há duas décadas aceitou realizar o controle jurídico de constitucionalidade das leis orçamentárias, sem receio de que estivesse a adentrar em seara meramente política.

Em Portugal, por outro lado, a ruptura para um novo paradigma constitucional do orçamento público se deu em razão do percurso histórico enfrentado pelo país. Do período monárquico e republicano, transitando pelo *Estado Novo*, chegou-se, com o advento da *Revolução dos Cravos*, a um movimento de democratização do sistema jurídico português.

O orçamento público no ordenamento jurídico-constitucional português passa, então, a ser reconhecido como instrumento de efetividade social, sobretudo com a promulgação da Constituição de 1976, superando a natureza meramente programática que lhe era atribuída anteriormente.

Na vigente Constituição da República Portuguesa, a adequação do orçamento público aos valores democráticos transparece de forma definitiva. O tratamento das finanças públicas sob a perspectiva dos princípios fundamentais elencados em seu artigo 1.º imputa ao orçamento público o relevante papel de realização das necessidades sociais. Para tanto, a Constituição portuguesa atribui à Lei de Enquadramento Orçamental a competência para regulamentar a gestão orçamentária, desde a sua elaboração até a sua execução, perseguindo os ideais do equilíbrio orçamental e da sustentabilidade financeira.

34. Trecho do voto do Ministro Carlos Ayres Britto na ADI nº 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, julg. 14/05/2008, DJe de 22/08/2008.

As constantes revisões constitucionais vivenciadas em Portugal, assim como a elaboração de diplomas normativos estruturantes do sistema orçamental português, como a Lei de Enquadramento Orçamental, induziram à evolução jurídico-constitucional do orçamento público no país.

Por outro lado, no Brasil, o orçamento público evoluiu não somente por sua específica regulamentação reservada pela Constituição de 1988, mas também em razão da promulgação de sucessivas emendas constitucionais responsáveis por regular e aprimorar a matéria orçamentária. Além disso, a evolução para a possibilidade do controle de constitucionalidade das leis orçamentárias pelo Supremo Tribunal Federal representou evolução significativa à legitimação da estrutura orçamentária brasileira.

Sob perspectiva comparativa, pode-se verificar contrastes entre como o orçamento público evoluiu no âmbito dos sistemas jurídico-constitucionais do Brasil e de Portugal. Esses contrastes, por sua vez, contribuem significativamente para o fomento do diálogo jurídico em busca do aprimoramento do tratamento constitucional do orçamento público.

Referências Bibliográficas

Abraham M. A consolidação do cabimento do controle concentrado de constitucionalidade das leis orçamentárias. *Revista Controle*, v. XXII, p. 22-39, 2024.

Barbosa R. Orçamentos Rabilongos. *A Imprensa*, Rio de Janeiro, n. 809, ano III, 19 dez. 1900.

Brasil. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*. Outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 01/04/2026.

Brasil. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 01/04/2026.

Brasil. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.

Acesso em: 01/04/2026.

Brasil. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Outorgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm.

Acesso em: 01/04/2026.

Brasil. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946*.

Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.

Acesso em: 01/04/2026.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Promulgada

em 24 de janeiro de 1967. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm.

Acesso em: 01/04/2026.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada

em 05 de outubro de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Acesso em: 01/04/2026.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4.049-MC*, Rel. Min. Carlos Britto,

Pleno, julg. 05/11/2008, DJe 08/05/2009.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4.048-MC*, Rel. Min. Gilmar Mendes,

Pleno, julg. 14/05/2008, DJe de 22/08/2008.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 2.925*, Rel. Min. Ellen Gracie, Rel. p.

Acórdão: Marco Aurélio, Pleno, julg. 19/12/2003, DJ 04/03/2005.

Bueno JAP. *Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Imperio*.

Rio de Janeiro: J. Villeneuve, 1857.

Canotilho JJ, Moreira V. *Constituição da República Portuguesa anotada*. v. 1.

São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

Catarino JR. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 3ª ed. Coimbra:

Almedina, 2016.

Cavalcanti JBU. *Constituição Federal Brasileira (comentários)*. Rio de

Janeiro: Cia. Lithotypographia em Sapopemba, 1902.

Duarte T. *A lei por detrás do orçamento: a questão constitucional da lei do orçamento*. Coimbra: Almedina, 2007.

Franco ALS. *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Volume I. Lisboa: Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa, 1974.

Franco ALS. *Direito Financeiro e Finanças Públicas*. Vol. I. Lisboa: Vega, 1982a.

Franco ALS. *Direito Financeiro e Finanças Públicas*. Vol. II. Lisboa: Vega, 1982b.

Martins GW. *A despesa fiscal e o orçamento do Estado no ordenamento jurídico português*. Coimbra: Almedina, 2004.

Martins M. O Valor Reforçado da Lei de Enquadramento Orçamental. In: Cunha P (Coord.). *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Souza Franco*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

Martins M. *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2019.

Portugal. Regimento dos Contos, de 3 de setembro de 1627. *Coleção cronológica da legislação portuguesa compilada e anotada por José Justino de Andrade e Silva*. Legislação de 1627 a 1633. Lisboa: Imprensa de F. X. de Souza, 1855.

Portugal. *Constituição da República Portuguesa - CRP*. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 01/04/2026.

Portugal. *Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro - Lei de Enquadramento Orçamental*. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2015-105756679>. Acesso em: 01/04/2026.

Portugal. *Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto*. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/41-2020-140431167>. Acesso em: 01/04/2026.

Santos JA. *Finanças Públicas*. 2ª ed. Lisboa: INA, 2016.

Sarmiento JM. *A nova lei de enquadramento orçamental*. Coimbra: Almedina, 2016.

Sarmento JM, Marques R. As alterações orçamentais no actual panorama das finanças públicas. *Revista do Ministério Público*, Lisboa, a. 37, n. 147, jul./set. 2016.