# VIDA ACADÊMICA

Teses e dissertações que apontam novos caminhos

## Uma análise do orçamento impositivo

Para sua dissertação de mestrado, o advogado Luís Felipe Valerim Pinheiro buscou um tema que mesclasse direito administrativo e direito financeiro. Encontrou seu objeto de estudo na discussão sobre o orçamento impositivo. "Não me senti confortável ao perceber que os textos desse assunto eram antigos. Nas décadas de 60 e 70 a doutrina majoritária considerava as leis orçamentárias como atos legislativos meramente formais, sem qualquer impositividade para a administração pública." Assim Luís Felipe Pinheiro escreveu "Orçamento impositivo: fundamentos e limites jurídicos" pretendendo avaliar se as leis orçamentárias poderiam vincular a administração pública aos seus comandos, atuando como um instrumento de planejamento da atividade estatal, capaz de garantir que suas medidas fossem efetivadas. A partir de seu estudo, o autor concluiu: "Os receios em acolher a idéia de orçamento impositivo são infundados, pois a vinculação não significa rigidez ao seu conteúdo".

A dissertação foi orientada por Régis Fernandes de Oliveira e a defesa ocorreu em abril, no Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. A banca foi composta por Sebastião Botto de Barros Tojal e Carlos Ari Sundfeld, além do orientador. O professor Sebastião Tojal considerou inovadora a abordagem utilizada na dissertação: "É altamente relevante a discussão sobre o orçamento a partir do reconhecimento de seu caráter impositivo sobre o administrador, diminuindo sua discricionariedade". Tojal salienta ainda que o trabalho vem ocupar uma lacuna relevante, uma vez que o tema do orçamento possui escasso tratamento teórico.

Pinheiro explica seu foco: "As normas de direito financeiro são imprescindíveis para a compreensão das políticas que definem os gastos públicos e as prioridades a serem perseguidas para realizar as necessidades públicas do país". O autor se posiciona num debate que trata da relação entre direito e políticas públicas na definição das ações administrativas. Afirma que a solução é aplicar institutos de direito financeiro, ou seja, as leis orçamentárias previstas no artigo 165, I, II e III, da Constituição Federal de 1988. "São instrumentos jurídicos de suma importância para a previsão e aplicação de políticas públicas, definindo e quantificando inúmeras ações administrativas, metas e prioridades a serem realizadas durante a respectiva vigência", esclarece Pinheiro. Segundo ele, as leis orçamentárias constituem ainda um parâmetro de controle da gestão pública em relação ao planejamento traçado.

por meio das leis orçamentárias ocorre a seleção de ações administrativas pelo sistema político, representado pelos Poderes Executivo e Legislativo. Inseridas no sistema jurídico, essas opções fornecem parâmetros para o controle da discricionariedade do administrador. Segundo Pinheiro, é dever da administração pública realizar a programação contida nas leis orçamentárias, não podendo efetuar outra que julgue mais oportuna ou conveniente. "Além de apenas poder efetuar aquilo que está previsto direta ou indiretamente na Lei Orçamentária Anual (LOA), a administração está obrigada à execução de seu conteúdo nos limites definidos pela LOA". Segundo Pinheiro, as normas jurídicas conferem estabilidade às prioridades selecionadas por decisões políticas e as tornam obrigatórias ao Estado: "Se a definição do gasto público é uma decisão eminentemente política, o uso político dos recursos públicos é uma anomalia que deve ser rejeitada por meio dos instrumentos jurídicos próprios".

O caráter impositivo ou vinculante do orçamento não significa rigidez, segundo o autor: "Poderá ser alterado de forma pontual nos termos definidos pelo direito positivo. Essa concepção mantém a coerência das ações administrativas e a legitimidade democrática exigida pela Constituição Federal de 1988". Segundo ele, as leis orçamentárias podem conferir estabilidade e efetividade ao planejamento e às políticas públicas sem impedir a maleabilidade necessária à gestão administrativa. "É preciso mudar a concepção dominante de que a Lei Orçamentária é um ato burocrático que não tem que ser cumprido."