

O efeito do Poder Judiciário na (ir)responsabilidade fiscal¹

Débora Costa Ferreira²

Fernando B. Meneguim³

Maurício Soares Bugarin⁴

É de se preocupar que, em um contexto de severa crise fiscal do Estado, não haja meio eficaz de coibir estratégia eleitoral de governantes impopulares que, em final de mandato, editam leis irresponsáveis concedendo benefícios ao funcionalismo público sem qualquer respaldo orçamentário.

Na verdade, isso ocorre não por falta de normas, mas em razão da interpretação que o Supremo Tribunal Federal tem dado a um dos principais dispositivos constitucionais que regulam o aumento de despesas com pessoal: de que a prévia dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA) e autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), exigidas pelo artigo 169, §1º, da Constituição Federal, não constituem requisitos de validade, mas meros pressupostos de eficácia. Em consequência, leis que aumentam despesas com pessoal em desconformidade com a capacidade financeira dos entes públicos não podem ser declaradas inconstitucionais. Cria-se, portanto, expectativa de pagamento de despesas com pessoal acima da capacidade do Estado.

Por essa razão, um novo governante que herda obrigações de leis editadas pelo governante anterior, enfrenta elevado desgaste político, porque tem que lidar a um tempo com a insatisfação do resto da população com o aumento do déficit fiscal, e com a pressão das categorias de servidores que não percebem os benefícios prometidos no prazo previsto. Essa situação se traduz em impopularidade crescente do novo governante. E é justamente daí que exsurge maior incentivo para que um governante impopular em fim de mandato manipule a política fiscal a ser entregue ao oponente, de forma a dificultar a

¹ Texto publicado originalmente no Jornal Correio Braziliense em 7 de agosto de 2017.

² Mestranda em Direito Constitucional no Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (2014) e graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (2014). Possui especialização em Direito Constitucional no Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP (2015). E-mail: debora.costaferreira91@gmail.com

³ Mestre e Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Pós-Doutor em Análise Econômica do Direito pela Universidade da Califórnia/Berkeley. Professor titular do IDP. Consultor Legislativo do Senado do Núcleo de Economia. Pesquisador do Economics and Politics Research Group – EPRG, CNPq/UnB. E-mail: fbmeneguim@hotmail.com

⁴ Mestre em Matemática pela Universidade de Brasília, MSc e PhD em Economia pela University of Illinois. Professor titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Líder do Economics and Politics Research Group – EPRG, CNPq/UnB. E-mail: bugarin.mauricio@gmail.com

gestão desse opositor e, assim, aumentar suas próprias chances de voltar ao poder no futuro.

De modo contrário, se o STF passar a considerar os requisitos do artigo 169, §1º, no plano da validade, o novo governante terá alívio na gestão fiscal e terá reduzida a pressão política dos servidores públicos, uma vez que atribuirá à interpretação constitucional o fundamento para não implementar os benefícios inconstitucionais. Assim, reduzir-se-ão os incentivos para que um governante impopular tome medidas irresponsáveis. Ademais, a punição do governante irresponsável por ato de improbidade administrativa, trará ainda maior eficácia na coibição do comportamento oportunista.

Comprovação dos efeitos prejudiciais da atual interpretação do Supremo vislumbra-se no caso do Distrito Federal, em que o ex-governador, Agnelo Queiroz, concedeu, no penúltimo ano de seu mandato, aumento para 32 categorias de servidores públicos em completa desconformidade com o artigo 169, §1º, da CF/88 e com a LRF, representando um impacto total de mais de R\$ 2 bilhões, cujas parcelas invadiam o próximo mandato.

No mandato seguinte, as leis que concederam os referidos aumentos tiveram sua constitucionalidade questionada no TJDF⁵, mas o Tribunal sequer admitiu a ação, fundamentando-se na jurisprudência do STF. Por essa razão, o governador atual, Rodrigo Rollemberg, enfrenta tanto o custo político da piora da situação fiscal, quanto a pressão política das categorias de servidores, que não receberam até hoje a terceira parcela dos aumentos previstos, por não haver situação fiscal favorável para inclusão dos R\$ 1,2 bilhão na lei orçamentária anual.

Além disso, estão em trâmite uma série de ações individuais na Justiça pleiteando-se a implementação dos aumentos, com alguns dos pedidos estão sendo deferidos enquanto outros não, em razão da diversidade de entendimento entre os magistrados, o que incrementa insegurança jurídica ao processo.

Destarte, é preciso repensar os atuais nortes interpretativos do STF no âmbito da implementação de gestão fiscal responsável pelo Estado, porquanto não bastam leis bem elaboradas, se o entendimento subsequente não garantir seu cumprimento, moldando adequados incentivos aos agentes aos quais se destinam tais leis.

Confira-se o estudo completo em: <http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td241>

⁵ Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ADI n. 20150020055176.