

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDSON RICARDO SALEME

GUILHERME APARECIDO DA ROCHA

LIVIO AUGUSTO DE CARVALHO SANTOS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Livio Augusto de Carvalho Santos

Guilherme Aparecido da Rocha

Edson Ricardo Saleme – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-193-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

Tivemos a satisfação de presenciarmos a exposição de alunos de graduação e pós-graduação de diversas universidades brasileiras no II Encontro Virtual do CONPEDI, que fomos chamados a coordenar.

Trabalhos de excelência de discentes de faculdades públicas e privadas de Direito foram apresentados comentando as últimas ocorrências e as decisões que geraram maior polêmica no meio jurídico. Matérias dinâmicas que merecem estudo também foram abordadas como sinônimo do grande empenho relacionadas à pesquisa que o Congresso atrai.

O pesquisador Edgar Pinto da Costa de Mendonça apresentou trabalho com o título “A flexibilização do posicionamento acerca de impenhorabilidade de salário pelo Superior Tribunal de Justiça”, que mediante relevante leitura sobre a evolução do tema.

As autoras Bruna Porto de Oliveira Cunha e Natasha Siqueira Mendes de Nova expuseram sobre “A lei complementar no 173/2020 sob a luz do pacto federativo”. O trabalho revelou as nuances da nova legislação em período pandêmico.

Orientada pela Profa. Dr^a. Lise Tupiassu, a pesquisadora Letícia Vieira do Nascimento apresentou a pesquisa “A tributação de gênero aplicada ao ICMS no Estado do Pará”, propondo inovadora maneira de viabilizar a igualdade de gênero a partir da tributação.

O trabalho com o título “Lei 13.988/20: transação tributária ou parcelamento?” foi apresentado pelo pesquisador Gilmar Geraldo Gonçalves de Oliveira e orientado pelo Prof. Dr. Sérgio Henrique Zandoná Freitas, com a proposta de analisar a “inovação” legislativa

recém inserida no ordenamento jurídico.

O pesquisador Carlos Alberto de Souza e Silva Filho expôs trabalho com o título “Processo estrutural e neoconstitucionalismo, uma intrínseca relação”.

O título “Que fatores provocam a (in)segurança na elaboração do planejamento tributário das micro e pequenas empresas?” rotulou a pesquisa de Wanderson Reis, que abordou as dificuldades na implantação do planejamento tributário em âmbito nacional, com relevantes contribuições empíricas.

Os pesquisadores Lara Miranda Caloy e Guilherme Antônio Rodrigues expuseram trabalho com o título “Reavaliando os tributos: uma análise comparada da reforma tributária brasileira e neozelandesa”, mediante inovadora leitura comparativa, que muito tem a contribuir no atual cenário de reforma legislativa tributária.

O trabalho “Transação tributária como forma alternativa eficaz de solução de conflito” foi desenvolvido e apresentado por Daniella Silva de Souza e Ana Beatriz Rocha dos Santos, e indicou um caminho necessário à redução das demandas judiciais de natureza tributária.

Orientada pelo Prof. Dr. Sérgio Henriques Zandona Freitas, a pesquisadora Neide da Costa Fernandes Chaves apresentou o trabalho “A Administração Pública em tempos de pandemia: o exercício do poder de polícia e seus limites”.

Também orientadas pelos Prof. Dr. Sérgio Henriques Zandona Freitas, as pesquisadoras Nathália Rodrigues da Silva e Bruna Christine de Souza Ribeiro expuseram o trabalho “A covid-19 e os impactos nas finanças públicas”, com análise realística sobre as dificuldades da gestão pública em decorrência da pandemia de 2020.

A pesquisadora Arianne Brito Cal Athias, orientada pela Prof^a. Dr^a. Arianne Brito Cal Athias, apresentou o trabalho “A dispensa de licitação da Lei n^o 13.979/2020 na aquisição de respiradores para o combate à COVID-19”, com a indicação de dados atuais e relevantes sobre problemas identificados no processo de compra dos referidos aparelhos, com corte metodológico preciso.

O Prof. Dr. Luiz Nunes Pegoraro orientou a pesquisa “A eficiência no combate à improbidade administrativa pela realização de acordo de não persecução cível”, desenvolvida pela aluna Ana Júlia Ramos Padua. O objeto trouxe à discussão a possibilidade jurídica e a conveniência da realização de acordos que viabilizem a não judicialização em relação ao objeto indicado.

Também orientada pelo Prof. Dr. Luiz Nunes Pegoraro, a aluna Carolina Carelli apresentou a pesquisa “a responsabilização por improbidade administrativa diante da medida provisória 966”.

O trabalho com o título “Análise da (ir)responsabilidade civil do estado pelos prejuízos extracontratuais causados aos particulares pela ocorrência da pandemia do covid-19” foi exposto pelos pesquisadores Gabriela de Vasconcelos Sousa e Fernando Reis Chiari, orientados pelo Prof. Dr. Sérgio Henriques Zandoná Freitas. A pesquisa revela temas que ocupam (e continuarão ocupando) a pauta do Judiciário brasileiro pelos próximos anos.

O Prof. Dr. Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira orientou as alunas Verônica Issi Simões Bastos e Pollyanna Christina Gonçalves Sobrinho Zandonai, que apresentaram trabalho com o título “Aplicação de precedentes judiciais vinculantes: um estudo de caso da atuação da PGE/GO a partir de 2010”. O corte metodológico e a clareza da leitura apresentada foram precisos e revelam uma pesquisa com alta carga de contribuição ao planejamento da Procuradoria Geral do Estado de Goiás.

O “Endividamento público - causas e consequências do desequilíbrio orçamentário e

financeiro dos entes federados” foi o tema da pesquisa apresentada pela aluna Rivânia Mara Alves Menicucci, orientada pelo Prof. Dr. Sérgio Henriques Zandona Freitas.

A pesquisadora Clara Maria Silva Dias enfrentou o tema “Movimento antivacina: análise jurídica da recusa à vacinação”, mediante leitura técnica das implicações de conduta atualmente identificada em parte da sociedade brasileira.

As pesquisas revelaram a abordagem de temas atuais, recém legislados ou em discussão no âmbito legislativo. A contribuição fornecida é inegável e o ineditismo de muitos trabalhos corrobora a relevância dos eventos organizados pelo CONPEDI.

É nesse contexto que, como coordenadores do presente Grupo de Trabalho, apresentamos os trabalhos indicados acima, certos da contribuição que oferecem ao cenário jurídico nacional.

Edson Ricardo Saleme

Lívio Augusto de Carvalho Santos

Guilherme Aparecido da Rocha

ENDIVIDAMENTO PÚBLICO - CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DO DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DOS ENTES FEDERADOS

Sérgio Henriques Zandoná Freitas¹
Rivânia Mara Alves Menicucci

Resumo

INTRODUÇÃO: O presente pôster pretende analisar as causas do endividamento do setor público, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – e o papel das despesas com pessoal como variável de controle dos gastos orçamentários. **PROBLEMA DE PESQUISA:** Antes de começar a análise do Endividamento Público, é necessário refletir sobre a questão do endividamento de uma forma genérica. Uma empresa endividada não é, necessariamente, fadada ao fracasso pois ela pode se endividar pagando juros cuja taxa contratada seja inferior à da praticada no mercado financeiro, e aplicar este recurso em projetos que rendam uma taxa maior do que a de captação, sendo necessário portanto, para se garantir o sucesso, um bom gerenciamento desta dívida. Essa é a premissa de qualquer gestão eficiente em qualquer negócio e mercado. No âmbito das finanças públicas, os recursos captados são (ou deveriam ser) vertidos para o fomento da economia como um todo. Segundo o Tesouro Nacional, no texto intitulado O que é dívida pública? Qual é o seu papel? a dívida pública “surge e aumenta sempre que o governo gasta mais do que arrecada. Assim, quando os impostos e demais receitas não são suficientes para cobrir as despesas, o governo é financiado por seus credores (pessoas físicas, empresas e bancos, dando origem à dívida pública.” (BRASIL, 2020). Ainda, segundo o Tesouro Nacional, o endividamento público, tem a importante função de “garantir níveis adequados de investimento e de prestação de serviços pelo governo à sociedade, ao mesmo tempo em que propicia maior equidade entre gerações. As receitas e as despesas de um governo passam por ciclos e sofrem choques frequentes. Em momentos de crise, por exemplo, a economia produz menos e a arrecadação de impostos cai. Ao mesmo tempo o número de desempregados sobe e os gastos do governo com programas que garantam a renda mínima da população desamparada aumentam. Na ausência do crédito público, esses choques teriam de ser absorvidos por aumento na carga tributária ou por cortes em outros gastos, penalizando, demasiadamente, em ambos os casos, a geração atual.” (BRASIL,2020). **REFERENCIAIS TEÓRICO-METODOLÓGICOS:** O método será o dedutivo, por meio da pesquisa bibliográfica e documental. **OBJETIVOS:** O presente artigo irá analisar a origem do endividamento público dos entes federados, pós redemocratização, diante do novo federalismo, e o papel das despesas de caráter continuado como variável de controle dos gastos públicos. **RESULTADOS ALCANÇADOS:** No âmbito econômico/orçamentário, ao longo do estudo, ficou demonstrado a quebra de paradigma do pensamento político nas décadas de 80 e 90. A nova constituição da República, consolida o pensamento liberal onde os entes federados passam a usufruir de mais liberdade política, administrativa e financeira em

¹ Orientador(a) do trabalho/resumo científico

detrimentos da União. O dilema a ser enfrentado naquele momento era como conjugar o endividamento público de logo prazo, estável e responsável, com um federalismo em consolidação, onde cada ente subnacional buscava fortalecer a sua recém adquirida autonomia perante uma nova lógica de redistribuição de recursos sem evidenciar a vulnerabilidade institucional e os conflitos internos protagonizados pelos entes face à nova realidade. A falta de limites normativos capazes de conter os gastos públicos acabou por evidenciar a fragilidade desse novo federalismo. O descontrole dos gastos públicos, o endividamento fiscal dos entes federados, as facilidades de financiamento e a expansão das despesas de caráter continuado obrigou o governo nacional a renegociar as dívidas estaduais na década de 1990, mais especificamente nos anos de 1993 e 1997 com a finalidade de evitar a falência generalizada. A primeira renegociação, limitava-se aos compromissos financeiros assumidos pelos entes federados junto à União e aos Agentes financeiros estaduais, sem, entretanto, vincular nenhuma contrapartida. Já a segunda, dado o caráter de generalidade falimentar do Estado Brasileiro em meados da década de 1990, impôs condicionantes ao controle dos gastos públicos, mais especificamente, as despesas com pessoal, e mecanismos que garantissem incrementos na arrecadação e na geração de uma base tributária sustentável de logo prazo. Ademais, era necessário impor mecanismos que garantissem um resultado primário positivo (receitas menos despesas) capaz de dar sustentabilidade fiscal aos estados e aos municípios. A Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) – vem cumprir este papel. Gestada em berço liberal, teve como pano de fundo, o controle da dívida pública com o objetivo de garantir “a drástica e veloz redução do deficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia”(LRF, 2000) via Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados e mecanismos austeros do controle das despesas de caráter continuado que, dentre outros, destacam-se as despesas de pessoal, que se revelou a principal variável de controle dos gastos públicos. Já na década de 2010, segundo Horta, após relativa estabilidade proporcionada pelo ajuste fiscal da década de 1990 e pela LRF, os Estados voltaram novamente a apresentar um descompasso fiscal (em que pese todo o arcabouço legal promovido pela LFR) e pela retração das receitas devido à crise internacional vivida no final da década de 2000 e novamente em meados da década de 2010. Este cenário, conjugado com a inversão das condições favoráveis à manutenção do índice geral de preços – disponibilidade interna – IGP-DI –, calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV –, e que serviu de referencial nas negociações de 1997, fez com que novamente, intensas negociações se iniciaram em todos os Estados. A demanda agora girava em torno da troca do indexador pelo IPCA, além da redução na taxa de juros e da redução do limite de comprometimento da receita líquida real com o pagamento da dívida. As negociações resultaram na edição da Lei Complementar 148/2014, e no decreto 8.616/2015, que a regulamentou. Diante do exposto, ao analisar os recorrentes descontroles dos gastos públicos nos últimos anos, verifica-se que um item se destaca, qual seja, as despesas com pessoal. Apesar dos inúmeros mecanismos coercitivos de sua expansão e punitivos, em caso de descumprimento das determinações legais de controle financeiro, dadas as suas características intrínsecas de rigidez e

indisponibilidade, esta variável se tornou crucial para o planejamento de longo prazo dos entes federados.

Palavras-chave: Endividamento, Despesas com pessoal, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos, e dilemas no processo de coordenação intergovernamental. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano, M.F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

AFONSO, J.R.; Rezende, F. A federação brasileira: desafios e perspectivas. In: FEDERALISMO e integração econômica regional: desafios para o Mercosul. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, FGV, Fórum of Federations, 2004. parte 3, p. 301-362.

ALMEIDA, Anna O. Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual. Texto para Discussão n.º 448. Brasília: Ipea, 1996.

ANNA Ozório De Almeida - Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual – IPEA – Texto para discussão nº448.

BACHA, Carlos José Caetano. O setor governo. In: _____. Macroeconomia aplicada à análise da economia brasileira. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004. Cap. 5, p. 133–149.

BALEEIRO, Aliomar. Orçamento. In: _____. Uma introdução à ciência das finanças. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1997. Parte 4, p. 409-455.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. Vulnerabilidade externa da economia brasileira. Estudos Avançados, São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 16, n. 45, maio/ago. 2002. p. 173–185.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Júlio Gomes de. Plano real: do sucesso aos impasses. In: Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Cap. 8, p. 361–403.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Lei de responsabilidade fiscal: lei complementar 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 set. 2020.

BRESSER PEREIRA, L. C. Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Editora 34, 1996.

FIORI, José Luis. Transição Terminada: Crise Superada? Os. Novos Estudos Cebrap, nº 28. São Paulo: Cebrap, 1990.

GIAMBIAGI, Fábio. Impasse distributivo e paralisia fiscal: reflexão acerca da crise do setor público. Planejamento e políticas públicas, nº 6. Brasília: Ipea, 1999.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. Finanças públicas; teoria e prática no Brasil. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GIAMBIAGI, F., ALÉM, A. Finanças públicas, teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GIAMBIAGI, Fábio. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995 – 2002). In: GIAMBIAGI, Fábio et al. Economia brasileira contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 166-195.

HORTA, Guilherme T.L. Entendendo a Renegociação das Dívidas Estaduais com a União. Temas de Economia Aplicada, 2017

KOHAMA, Helio. Contabilidade pública: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. 27. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

LOPREATO, F.L.C. Federalismo e finanças estaduais: algumas observações. Campinas: UNICAMP, 2000. (Texto para Discussão, n. 98).

MANKIWI, N.G. Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MARMO, Raul Guimarães. A Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: os Limites do Ajuste. Dissertação Defendida na fundação João Pinheiro, 2003

MORA, Mônica. Federalismo e Dívida Estadual no Brasil. Texto para Discussão do IPEA nº 866, de março de 2002. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0866.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

MORA, Mônica. GIAMBIAGI, Fábio. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. Revista de Economia Política, Vol.27 nº 3. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v27n3/v27n3a09.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. Finanças públicas: teoria e prática. São Paulo: Campus, 1980.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; Debus, Ivo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/viewFile/1084/1067>. Acesso em: 20 set. 2020.

OLIVEIRA, F. A. O Estado e a Federação. In: BRASIL – O estado de uma nação. Capítulo VII. Brasília: Ipea, 2005.

OLIVEIRA, F.A. de. Reforma Tributária: abrindo o caminho para o crescimento e para o fortalecimento da federação. In: FLEURY, Sônia (organizadora). Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora da FGC, 2006.

OLIVEIRA, Wéder de. Lei de Responsabilidade Fiscal, Margem de Expansão e o Processo Legislativo Federal. Brasília: ESAF, 2004. 80 p. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio/Premio_TN/IXpremio/lrf/1lrfIXTN/1premio_lrf.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. A Dívida Estadual. Texto para Discussão nº110 da Consultoria Legislativa do Senado Federal, de março de 2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-110-divida-esta-dual>. Acesso em: 20 set. 2020.