VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO SARAIVA

Copyright © 2023 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais 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 I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Janaína Rigo Santin; José Sérgio Saraiva – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-724-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Grupo de DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 20 de junho de 2023, durante o VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI..

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressalvando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à Revista DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma.

No primeiro bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo A CONSENSUALIDADE NA RESOLUÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: A RESOLUÇÃO ADEQUADA DOS CONFLITOS COMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE AO INTERESSE PÚBLICO, de autoria de Abner da Silva Jaques, Murilo Pina Bluma e Jorge David Galeano Rosendo, objetiva esclarecer a necessidade da Administração Pública, nas esferas nacional, estaduais e municipais, em transformar seu modo de conduta frente aos conflitos originados de seus Contratos Administrativos, privilegiando os meios mais eficientes e adequados para resolver litígios, e em observância ao interesse público e ao desinteresse em disputas judicias muito longas.

O artigo A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E A TRANSPARÊNCIA NA ERA DIGITAL, de autoria de Renato Evangelista Romão , Barbara Taveira dos Santos, destaca que a participação cidadã e a transparência são fundamentais para a democracia e que a era digital trouxe novas possibilidades para a promoção desses valores, ressaltando que a internet e as redes sociais permitem um maior engajamento cívico e acesso à informação, o que pode resultar em maior controle social sobre as ações governamentais. Ressalva entretanto que a exclusão digital, a polarização política e a segurança dos dados são desafios a serem

enfrentados, se fazendo necessário um comprometimento de todos os setores da sociedade para garantir que a participação cidadã e a transparência na era digital sejam meios para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

O artigo AS LEIS DO ESTADO E O ESTADO CONTRA AS LEIS: O PROBLEMA DA ATUAÇÃO CONTRA LEGEM PELOS AGENTES PÚBLICOS, de autoria de Marcelo Garcia da Cunha, destaca que nas democracias da contemporaneidade a lei é o fator jurídico-normativo que confere previsibilidade ao convívio social e que além da lei, haveria uma realidade caótica e incompatível com a ideia de sociedade. Nesta perspectiva, destaca que ao mesmo tempo que impõe a lei, o Estado também se encarrega de obrigar ao seu cumprimento e que essa regra é quebrada de forma paradoxal quando o próprio Estado viola sua ordem jurídica. Assim, como objetivo geral, o artigo se propõe a apontar os efeitos resultantes da postura contra legem do Estado, ao passo que os objetivos específicos abrangem a identificação de fatores aptos a impedir ou mitigar a ocorrência do problema. Destaca, por derradeiro, que o critério da discricionariedade, que orienta certas ações do Poder Público, não autoriza uma arbitrária mitigação da força do princípio da legalidade.

O artigo DA CORRUPÇÃO À BRASILEIRA: O ESQUECIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO E DA DIGNIDADE HUMANA PELA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Raul Lemos Maia , Laís Machado Porto Lemos e Edilson Vitorelli Diniz Lima, destaca que o princípio da dignidade da pessoa humana trata do indivíduo como um ser digno e essencial pelo do Estado, ressaltando que face a corrupção existente no contexto brasileiro, esse princípio é levianamente deixado de lado. Destaca também que a história por trás da 'corrupção enraizada' da sociedade brasileira aponta a relação entre os atos corruptos e outras mazelas sociais. Nesta perspectiva o artigo aponta o afastamento da dignidade da pessoa humana como metaprincípio, quando o comportamento corrupto se expande na sociedade, exemplificando, neste ínterim, a problemática da Lei de Improbidade Administrativa ao modificar as sanções no tocante às condutas culposas.

O artigo DIREITO FUNDAMENTAL À INCLUSÃO DIGITAL E SEU ASPECTO OBJETIVO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, de autoria de Ronny Carvalho Da Silva, tem por objetivo analisar as consequências fáticas e jurídicas, para a Administração Pública, do reconhecimento de um direito fundamental à inclusão digital. A partir da análise no contexto do Direito Internacional dos Direitos Humanos, busca verificar o reconhecimento da existência do direito à inclusão digital como um Direito Humano, fazendo, ainda, uma análise sobre a internalização desse direito no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente sobre o aspecto objetivo do direito fundamental de inclusão digital e suas implicações para a Administração Pública. Por derradeiro, analisa o papel

conformador de políticas públicas de inclusão digital a ser exercido pelo princípio da eficiência, devendo ser tomado como verdadeiro vetor axiológico e hermenêutico visando a concretização do direito fundamental à inclusão digital, concluindo que o direito fundamental de inclusão digital impõe para a Administração Pública a necessidade do enfrentamento de grandes desafios para a implantação de uma administração pública digital, necessária para a concretização do referido direito fundamental.

O artigo EMPREENDEDORISMO SOCIAL E ACCOUNTABILITY: O CONTROLE PARTICIPATIVO EXERCIDO PELO TERCEIRO SETOR, de autoria de Lidiana Costa de Sousa Trovão , Igor Marcellus Araujo Rosa, procura investigar se o empreendedorismo social, como agente de monitoramento público-administrativo, atenderia aos pressupostos democrático-participativos esculpidos pela Constituição de 1988. Nesta perspectiva, o objetivo geral é a definição e a caracterização de accountability, visando apontar a capacidade de inspiração e maximização da consciência participativo-democrática no uso de alternativas de controle disponíveis através do empreendedorismo social. O artigo concluir que a participação popular na diretoria das Organizações Sociais se dá mediante representação no órgão colegiado de deliberações ou também chamado de Conselho de Administração, bem como que o terceiro setor é parte legítima para o controle, monitoramento e qualificação dos atos da vida pública, uma vez que ocupa um lugar de destaque na prevenção, combate, informação e conscientização comunitária, quanto à legalidade dos atos de gestão.

O artigo ESTRATÉGIA DE GARANTIA DE CONFORMIDADE DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: REQUISITOS DALEI DE PROTEÇÃO E DEFESA DO USUÁRIO E RECOMENDAÇÕES DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU, de autoria de Bruna Toledo Piza de Carvalho Magacho, ressalta que o compliance é um tema relevante na gestão de empresas privadas ou públicas e que objetiva garantir que as organizações cumpram com as leis, normas e regulamentos, promovendo ética e transparência em suas atividades. O artigo foca-se na gestão de empresas privadas prestadoras de serviços públicos, pressupondo que possuem um papel essencial na entrega de serviços públicos essenciais à população. Assim, investiga o processo de implementação de programas de compliance e como pode contribuir para uma gestão mais eficiente e responsável, com impacto positivo na qualidade dos serviços oferecidos. O artigo parte da premissa da manutenção da conformidade na gestão de contratos e garantia do cumprimento da Lei de proteção e defesa do usuário do serviço público (Lei Federal n.º 13.460/2017), destacando o conteúdo da norma que estabelece diretrizes para a gestão de contratos entre usuários e prestadores de serviços públicos, com o objetivo de garantir uma relação mais justa e equilibrada entre partes. Destaca aspectos indispensáveis para implementar um

programa de compliance efetivo, como definição de políticas claras e objetivas, capacitação de colaboradores, auditorias internas e avaliação constante dos riscos envolvidos. Na conclusão, apresenta um quadro com cinco pilares norteadores de programas de integridade: comprometimento da alta direção, análise de riscos, políticas e procedimentos objetivos, capacitação, conscientização e indicadores para monitoramento contínuo do sistema. Por fim, ressalta a importância do compliance e da gestão de contratos para garantir uma atuação ética, transparente e responsável das empresas prestadoras de serviços públicos, com impacto na qualidade dos serviços oferecidos ao cidadão.

O artigo GOVERNANÇA E COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA MUNICIPAL CARIOCA: PROGRAMA RIO INTEGRIDADECOMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE A CORRUPÇÃO, de autoria de Lívia De Araújo Corrêa, traz uma análise da política pública de combate à corrupção na administração pública municipal carioca, instituída inicialmente através do Decreto Rio 45.385/18, e posteriormente através do atual Decreto Rio 48.349/2021, analisando os benefícios que programas de Integridade na Administração Pública trazem para a melhor prossecução do interesse público, bem como na efetivação da política pública de combate à corrupção. Para tanto, faz uma análise da política pública de combate a corrupção, demonstrando a importância da avaliação ex ante para se atingir a efetividade da política prevista no Decreto Rio nº 48.349/2021, demonstrando que normas complexas, como aquela estatuída no Decreto Rio nº 45.385/18, se tornam difíceis de serem implementadas e possuem baixa efetividade. Neste cenário, utiliza como parâmetro a lei estadual 10.691/2018, recentemente alterada pela Lei 11.187/2020, que institui o Programa de Integridade Pública do Governo para todos os órgãos e entidades da Administração Pública, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual de Mato Grosso, analisando como esse trabalho pode ser efetivamente instituído no Rio de Janeiro. Por derradeiro, analisa de que forma a cultura de governança pública corporativa – atualmente tão necessária e utilizada no Brasil pós Operação Lava Jato por empresas privadas, públicas e sociedades de economia mista – pode ser implementada e devidamente adequada à realidade estrutural da administração.

O artigo IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PARA A CONSECUÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS, de autoria de Samuel Almeida Bittencourt, destaca que o Estado, por meio de suas contratações, figura como importante consumidor capaz de movimentar a economia e estimular o mercado. Destaca que a recente Lei 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos, avançou nesse sentido, estimulando a função regulatória das compras públicas para o alcance do objetivo de desenvolvimento nacional sustentável. Considerando esse cenário, o artigo tem como objetivo analisar a importância da governança das contratações para a consecução de

compras governamentais sustentáveis, destacando que o mesmo permite demonstrar a importância do estabelecimento de diretrizes e instrumentos de governança, por parte da alta administração dos órgãos públicos, para a consecução de políticas públicas por meio das compras realizadas pelo Poder Público.

No segundo bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA COMO PARADIGMA DA GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA, de autoria de Maristela Valeska Lopes Braga Dias, destaca que a sociedade contemporânea, movida pela inovação tecnológica e pela maior conscientização dos direitos individuais, impulsionou o Estado e o Direito a ingressarem num processo dinâmico de reformas com vistas a superar os novos desafios em busca de legitimidade das ações governamentais, aumentar e fortalecer os canais de comunicação com a sociedade e antecipar medidas que assegurem as prestações sociais. Ressalta que a Administração Pública tradicional, diante do novo arcabouço é compelida a promover uma adequação dos seus parâmetros de atuação, antes pautados na legalidade estrita, para alcançar todo o conjunto de princípios constitucionais, com a finalidade de concretizar os direitos fundamentais, adequando-se ao princípio da Juridicidade.

O artigo OS ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS NO BRASIL, de autoria de Ronny Max Machado , Osmar Fernando Gonçalves Barreto e Rafael Khalil Coltro, destaca que a privatização nos presídios é uma realidade no Brasil, que, contudo, ainda carrega consigo uma série de questionamentos, críticas e dúvidas quanto a sua efetividade, necessidade e funcionamento, tendo em vista sua recente implementação. Ressalta que o sistema carcerário, por sua vez, enfrenta críticas ainda maiores, dada as condições estruturais e de operacionalização do processo de ressocialização que a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Execuções Penais consagram, e a questão da superlotação carcerária. A partir desse cenário, procura investigar quais seriam os aspectos negativos e positivos da privatização dos presídios no Brasil. A este problema, apresenta algumas respostas no intuito de promover o debate sobre o tema e possibilitar maiores reflexões sobre soluções propostas para um aprimoramento do sistema carcerário nacional, em especial para tentar minimizar a superlotação existente nos presídios do país, e apontar se a privatização é mesmo um meio de sanar ou, ao menos, minorar tais problemas.

O artigo JUROS DE MORA E SUBVINCULAÇÃO DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF: O USO DISCRICIONÁRIO DOS RECURSOS, de autoria de Brenno Silva Gomes Pereira e Paulo Roberto Barbosa Ramos, busca compreender o complexo uso dos recursos públicos oriundos dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), levando em consideração a sua vinculação constitucional, bem como suas subvinculações, de modo a refletir sobre o correto uso dos recursos decorrentes dos juros de mora desse processo judicial. Destaca que, quanto à aplicação destes recursos, sabe-se que o Supremo Tribunal Federal se manifestou no sentido de garantir o pagamento dos honorários advocatícios dos causídicos que atuaram na ação principal, devendo o percentual estipulado em contrato calculado sobre o valor auferido, tendo incidência tão somente na parcela referente aos juros de mora. Pondera, contudo, que os recentes julgados não esclareceram conquanto ao seu uso em situações diversas que não ao pagamento de honorários advocatícios que, de uma forma ou de outra, ainda estaria vinculado ao benefício buscado para a educação. Isso porque, em todas as discussões depreendidas até o presente momento, em virtude da neófita atualização legislativa, a doutrina e jurisprudência tem se depreendido tão somente em torno das discussões referentes a tais honorários advocatícios, inobstante a existência de ações que não tenham sido protocoladas por escritórios privados. Observa que não se esclareceu de que forma se daria o manejo contábil desses recursos, em qual (quais) conta(s) seriam alojados, nem mesmo qual Tribunal de Contas seria responsável por seu controle externo, sendo estes os objetivos do artigo.

O artigo MODELO ESTRUTURADO DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: UMA VISÃO PARA ALÉM DA EFICIÊNCIA, de autoria de Danúbia Patrícia De Paiva , Adriana Ferreira Pereira e Helena Patrícia Freitas, destaca que compliance ou governança são termos relativamente novos que vêm sendo utilizados para reforçar o compromisso constitucional do Estado como garantidor da aplicação da lei. O artigo busca, a partir destes termos, reforçar ideais de condutas “corretas” a serem adotadas. Explicita que são práticas apresentadas, num primeiro momento, para os setores empresariais, mas que atualmente foram também expandidas para os setores públicos. Ressalta que ao mesmo tempo, surgiram legislações para regular este novo ambiente, como o Marco Civil da Internet, a Lei Anticorrupção, a Lei de Licitações e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Explica que todas essas leis, associadas ao compliance, visam o desenvolvimento harmônico e sustentável da sociedade digital, cada vez mais dinâmica e passível de transformações. A partir desse contexto, tem como problema de pesquisa como garantir que as políticas de governança no setor público traduzam democraticidade? Destaca, em resposta, que em cenários disruptivos, é essencial o estabelecimento de regras de conduta a valorizar eficiência e isonomia, principalmente em ambientes caracterizados por recursos tecnológicos e que boas práticas precisam estar estabelecidas em manuais de conduta e códigos de ética próprios, para que não sejam ferramentas de privilégios, favorecimento ou mesmo imunidades ilegais, demonstrando a necessidade de se definir regras para a fiscalidade de políticas de governança no setor público, para além da justificativa fundada exclusivamente na eficiência.

O artigo MUDANÇAS OCASIONADAS COM A NOVA REGULAMENTAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO (DECRETO N.º 11.129/2022), de autoria de Elias Marques De Medeiros Neto e Ariane Almeida Cro Brito, apresenta as mudanças ocasionadas com a nova regulamentação da Lei Anticorrupção (Decreto n.º 11.129/2022), através da análise de literatura e jurisprudência, de dados da Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Biblioteca do Conselho da Justiça Federal, Supremo Tribunal Federal, Escola Superior do Ministério Público da União, Banco de Teses USP, Portal de Periódicos CAPES. Conclui que o Decreto nº 11.129/2022 conservou a estrutura e a linha já utilizada pelo decreto anterior e trouxe novidades e complementações importantes referentes à responsabilização administrativa e multa, acordo de leniência e programa de integridade.

O artigo O INQUÉRITO CIVIL E A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Márcio De Almeida Farias, traz como objetivo analisar de forma crítica o instituto do Inquérito Civil, que é um instrumento de atuação do Ministério Público brasileiro, a partir das alterações promovidas pela Leinº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). Para tanto, inicialmente, apresenta algumas considerações preliminares acerca do Inquérito Civil, tais como o conceito, natureza jurídica, fundamentos constitucionais e legais, além do caráter facultativo e dispensável. Em seguida, analisa as regras legais acerca da instauração, instrução e arquivamento do Inquérito Civil, que estão previstas na Resolução nº 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público. Por fim, analisa os dispositivos da Lei nº 8.429/92 alterados pela Lei nº 14.230/2021, sobretudo os dispositivos relacionados com prazos de suspensão da prescrição dos atos dolosos de improbidade administrativa e de prazos de conclusão e de prorrogação dos inquéritos civis destinados a apurar atos de improbidade administrativa. Conclui que as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa, em relação ao Inquérito Civil foram positivas e estão de acordo com os princípios constitucionais, especialmente a garantia da razoável duração do processo.

O artigo O NOVO PERFIL DA FUNÇÃO JUDICANTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS APÓS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO STF, de autoria de Laiz Araújo Russo de Melo e Silva, destaca que nos últimos dez anos, os Tribunais de Contas vivenciaram uma sucessão de reveses em suas atribuições, seja por atuação do Congresso Nacional, ao alterar a Lei de Inelegibilidade, seja por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal, sobre a prescrição dos processos submetidos à análise do controle externo e sobre a competência para julgamento dos atos de gestão dos Prefeitos Municipais. Ressalta que com isso, o Tribunal passou a adotar uma jurisprudência ainda mais defensiva, por vezes, até mesmo negando a aplicação dos entendimentos do STF e que paralelamente a isso, a atuação dos Tribunais de Contas passou a abranger com mais intensidade outros temas alheios às prestações de contas

de recursos públicos, nos quais se incluem, mas não se limitam, a instalação de esgotamento sanitário, implantação de regime de previdência complementar, gestão florestal, eliminação de lixões, dentre outros. Desta forma demonstra que verificam-se novos contornos da função judicante dos Tribunais de Contas, principalmente após as limitações impostas pelo Supremo Tribunal Federal, que colocam sob perspectiva a aplicabilidade das proposições da Lei nº 13.655/2018, que alterou a LINDB para instaurar novos parâmetros no julgamento do processo administrativo sancionador, destacando que ainda não parece ter sido totalmente aceita pelas Cortes de Contas.

O artigo O PANORAMA DO FENÔMENO DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO, de autoria de Denise Beatriz Magalhães de Figueiredo Carvalho e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro, tem por foco analisar o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, suas motivações e implicações bem como fomentar o debate e o estudo acerca do tema, com o objetivo de demonstrar que apenas a lei não é instrumento suficiente para interpretar e auxiliar o administrador público. Assim, a análise da constitucionalização do Direito Administrativo trazida pelo estudo procura fazer um panorama do referido ramo do Direito sob a égide do princípio da legalidade, ressaltando suas transformações e mudanças de paradigma com o transcurso do tempo, investigando a tendência da juridicidade do ordenamento jurídico, investigando a Teoria da Autolimitação Administrativa e averiguando o crescente protagonismo judicial. Traz como conclusão a percepção do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, prevendo uma releitura de seus fundamentos estruturantes.

O artigo O PÓS-CRISE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISES E PERSPECTIVAS PARA O SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, de autoria de Jander Rocha da Silva, destaca que nos últimos anos, a crise fiscal vem dominando grande parte das discussões e agendas envolvendo o setor público nacional. Ressalta que, nesse sentido, impulsionados por uma perspectiva de crise, os entes vêm buscando constantes processos de modificação e modernização das suas respectivas estruturas administrativas, com vistas assim a adequar às despesas públicas aos seus premidos orçamentos. Explica que, no entanto, é no Estado do Rio Grande do Sul que a crise fiscal vem pautando a agenda dos sucessivos governos, ao menos nos últimos 50 anos. Diante desta questão posta, o objetivo do artigo é traçar brevemente o panorama histórico da crise, passando em um segundo momento pela análise das reformas propostas a partir do anode 2015, bem como pelos resultados obtidos com elas.

No terceiro bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo O TRIBUNAL DE CONTAS COMO INSTÂNCIA DE ARTICULAÇÃO INSTERINSTITUCIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICASPÚBLICAS, de autoria de João Paulo Landin Macedo, destaca que a configuração institucional articulada pela Constituição Federal de 1988 confere especial destaque à função de controle exercida pelo Tribunal de Contas. Ressalta que esse redimensionamento das instituições de contas reflete a tentativa de captar as transformações de paradigma do Direito Administrativo e da Administração Pública operadas nas décadas finais do século XX. Explica que nesse cenário, assume destaque o papel das instituições de controle na interação horizontal com os órgãos públicos na implementação das políticas públicas, levando ao questionamento acerca da possibilidade de articulação interinstitucional entre o Tribunal de Contas e a Administração Pública nos processos deliberativos concernentes às políticas públicas. Assim, objetiva delinear o marco teórico que fundamenta as formas de articulação interinstitucional no desenvolvimento da ação governamental, para então verificar a possibilidade de inserção dos Tribunais de Contas como potenciais atores participantes das redes de governança, bem assim avaliar quais instrumentos à disposição das Cortes de Contas podem ser empregados (ou reorientados) para tal desiderato. Com vistas acorroborar a hipótese trabalhada, foram mobilizados dois exemplos empíricos de atuação dos órgãos de controle que refletem o veio articulador.

O artigo UMA ANÁLISE DA FUNÇÃO SEMI-NORMATIVA DA ANP EM UM CONTEXTO DE MUDANÇA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEUS DESDOBRAMENTOS CONSTITUCIONAIS, de autoria de Maíra Villela Almeida e Julia Brand Bragantin, tem como objeto o contexto de publicação da Resolução ANP nº 846/2021, que dispôs sobre uma nova institucionalização do procedimento de participação social na Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, agora por meio de videoconferência. Para tanto, foram analisados cinco processos administrativos correlatos ao tema no âmbito dos sistemas de busca Pesquisa Pública SEI-ANP e Legislação ANP. Primeiro, parte da Resolução ANP nº 812/2020, que flexibilizou as exigências regulatórias decorrentes do Covid-19 e suspendeu a participação social na Agência enquanto perdurasse a pandemia. Segundo, apenas a Audiência Pública retornou ao contexto da Agência por meio da Resolução ANP nº 822/2020, embora por meio da videoconferência, excluindo a consulta pública e a tomada prévia de contribuições, todas as três até então previstas como instrumento de manifestação do setor regulado. Destaca que pelo seu retorno, a ANP destacou o já em curso processo de revisão da Resolução ANP nº 5/2004 e da Instrução Normativa nº 8/2004, instrumentos normativos que disciplinavam a participação social. Em um contexto de pandemia do Covid-19 e posterior retomada da participação social na Agência, dessa vez institucionalizando a videochamada, o artigo analisa em que medida a permissão da participação social por outro instrumento fez a ANP estar em consonância com

o Marco das Agências Reguladoras Federais, Lei nº 13.848/2019, sobretudo pelo estudo do processo que deu origem ao novo Regimento Interno da Agência.

O artigo DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ATRAVÉS DA UTILIZAÇÃO DAS FERRAMENTAS DIGITAIS DE CONTROLE SOCIAL, de autoria de Natasha Yasmine Castelo Branco Donadon e Ygor da Silva Sarmanho Vasconcelos, destaca que na legislação pátria, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) tem alcançado progressos significativos em relação ao acesso à informação - decorrente do princípio constitucional da publicidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal Brasileira - onde a transparência tornou-se regra e o sigilo exceção, segundo o art. 5º, inciso XXXIII da CF/88. Ressalta que o estabelecimento da transparência é efetivado através da divulgação de informações das mais diversas naturezas e de expressivo interesse social, sem prévio requerimento, proporcionando maior interação e democratização na relação entre o cidadão comum e o Governo de todas as esferas federativas.

O artigo DIREITO MUNICIPAL, ECOCIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, de autoria de Janaína Rigo Santin , Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Laura Vitoria Dos Santos, disserta acerca da relação entre Ecocidadania, Direito e Desenvolvimento Sustentável, evidenciando a interligação destes conceitos na história dos Municípios brasileiros por meio do Estatuto da Cidade (Lei n° 10.257/2001). Para tanto, o artigo analisa os dispositivos contempladosna Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, a fim de demonstrar que a participação popular nas questões políticas e ambientais em âmbito local pode proporcionar o aprimoramento democrático e a adoção de práticas sustentáveis, melhorando a qualidade de vida local e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, por meio da cooperação do ente público, do setor produtivo e da população. Observa que apesar de ser um direito fundamental assegurado tanto na Constituição Federal quantona legislação infraconstitucional, o direito à participação popular em questões ambientais referentes à formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbanonos municípios, infelizmente, ainda não ocorre de maneira efetiva. Traz uma análise doutrinária referente aos pressupostos que contribuem com o aprimoramento da Ecocidadania e da participação popular e social no desenvolvimento sustentável e, consequentemente, como esse tema é aplicável nos municípios brasileiros.

O artigo OS CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO E A LEI 13655/18, de autoria de Manoel Ilson Cordeiro Rocha , Cildo Giolo Junior e José Sérgio Saraiva destaca que a indeterminação dos conceitos jurídicos é uma questão insolúvel e antiga, consequente da subjetividade da linguagem jurídica e da

plurisignificância dessa linguagem. Pondera que no Direito Administrativo a questão é agravada por conta da separação de poderes e do controle externo jurisdicional. Ressalta que o administrador é desafiado continuamente a aplicar o direito em situações abertas, contempladas no espectro geral da discricionariedade administrativa, mas está sujeito ao controle legal. Observa que é recorrente a tentativa de parametrização para a atividade de interpretação desses conceitos, por vezes considerado uma quimera. Afirma que o direito brasileiro inova nesse sentido com a lei 13655/18 e com a adoção do consequencialismo, sendo a hipótese trazida pelo estudo a de que o resultado da lei tem seus méritos, mas foi insuficiente, não garante uma solução segura. Por derradeiro, recomenda um resgate dos cânones de interpretação e uma incorporação normativa da longa experiência internacional sobre o tema.

Após mais de três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE

Janaína Rigo Santin

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO (UPF) e UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL (UCS)

José Sérgio Saraiva

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

O PÓS-CRISE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISES E PERSPECTIVAS PARA O SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL

THE POST-CRISIS OF RIO GRANDE DO SUL STATE: ANALYSIS AND PERSPECTIVES FOR THE STATE PUBLIC SERVICE

Jander Rocha da Silva [1]

Resumo

Nos últimos anos, a crise fiscal vem dominando grande parte das discussões e agendas envolvendo o Setor Público nacional. Nesse sentido, impulsionados por uma perspectiva de crise, os Entes vêm buscando constantes processos de modificação e modernização das suas respectivas estruturas administrativas, com vistas assim a adequar às despesas públicas aos seus premidos orçamentos. Não obstante, é no Estado do Rio Grande do Sul que a crise fiscal vem pautando a agenda dos sucessivos governos, ao menos nos últimos 50 anos. Diante desta questão posta, o objetivo do presente artigo científico, pelo método hipotético-dedutivo e de pesquisa de revisão bibliográfica, é traçar brevemente o panorama histórico da crise, passando em um segundo momento pela análise das reformas propostas a partir do ano de 2015, bem como pelos resultados obtidos com elas. Por fim, conclui-se o estudo tencionando para a análise central que está concentrada nas perspectivas pós-reformistas para a Administração Pública Estadual e na contribuição das reformas para buscar um panorama de normalização do serviço público.

Palavras-chave: Administração pública, Crise, Finanças públicas, Reformas administrativas, Estado do rio grande do sul

Abstract/Resumen/Résumé

In recent years, the fiscal crisis has dominated much of the discussions and agendas involving the national public sector. In this sense, driven by a crisis perspective, the Entities have been seeking constant modification and modernization processes of their respective administrative structures, with the purpose of adjusting public expenses to their pressed budgets. Nevertheless, it is in the State of Rio Grande do Sul that the fiscal crisis has been on the agenda of successive governments, at least in the last 50 years. Given this question, the objective of this scientific article, through the hypothetical-deductive method and bibliographic review research, is to briefly outline the historical overview of the crisis, going through the analysis of the reforms proposed since 2015, as well as the results obtained with them. Finally, it concludes the study intending to the central analysis that is focused on the post-reform perspectives for the State Public Administration and the contribution of the reforms to seek a panorama of normalization of the public service.

---

[1] Mestre em Direito pela Universidade de Passo Fundo; Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública FMP; Pós-graduando em Controladoria e Finanças Públicas

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public administration, Crisis, Public finances, Administrative reforms, State of rio grande do sul

1 INTRODUÇÃO

É manifesto que, nos últimos anos, o panorama de crise no Setor Público nacional tem ganhado grande repercussão em virtude das inúmeras e visíveis consequências para a sociedade. Todavia, a crise fiscal dos Entes subnacionais, em especial a dos Estados, vem ganhando gigantesca notoriedade desde a última década pelos significativos efeitos para o conjunto dos servidores públicos e para a sociedade em geral. Sendo assim, é dentro desta delicada conjuntura enfrentada pela Administração Pública brasileira, somado ao fator histórico, que se encontra o Estado do Rio Grande do Sul.

Para ilustrar tal abordagem, o Estado gaúcho ao longo de décadas, mais precisamente desde a década de 70, vem convivendo com um persistente descompasso entre a receita e a despesa pública, produzindo assim elevados déficits orçamentários que acabam por levar a um consequente endividamento, como também com problemas de ordem administrativa e estrutural que agravam ainda mais a situação do respectivo Ente. Ademais, o Rio Grande do Sul, nos últimos 50 anos, ficou refém de uma cultura administrativa praticada no âmbito da Administração Pública estadual que tinha como base a descontinuidade administrativa e a aposta em medidas paliativas para solucionar o caos sobre as finanças públicas.

É em meio ao difícil cenário apresentado que se encontram os administrados, ou seja, a sociedade gaúcha, sociedade essa que sente diretamente os efeitos da crise financeira do Estado nas mais diversas áreas de atuação estatal, tal como nas próprias políticas públicas em desenvolvimento ou na ausência delas. Reflexos da crise também são sentidos no dia a dia da Administração Pública pelos próprios servidores públicos quando da ausência de materiais básicos para prestação do serviço, ou até mesmo nos parcelamentos e atrasos no pagamento dos salários, bem como na defasagem dos mesmos.

Como resultado desta agenda proposta e amplamente debatida na Assembleia Legislativa do Estado, produziu-se, de certa forma, um equilíbrio sobre as finanças públicas, equilíbrio este que logrou determinados êxitos no âmbito da Administração Pública estadual como a possibilidade do retorno do pagamento em dia dos salários dos servidores públicos e o início de uma política de revisão geral anual dos vencimentos. Inclui-se ainda a redução do déficit previdenciário do Regime Próprio de Previdência estadual, a retomada de investimentos (ainda que em parte com receitas extraordinárias), e a possibilidade de discussão, depois de longos 50 anos, de uma agenda de superação da crise. Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho, através do método hipotético-dedutivo e de pesquisa de revisão bibliográfica, parte da

problemática da crise vivenciada pelo Estado do Rio Grande do Sul, de analisar brevemente, em primeiro momento, o panorama histórico da crise enfrentada pelo Estado, passando também, em segundo momento, pela análise das reformas propostas e dos resultados obtidos. Por fim, o estudo será projetado para a análise central que se concentra nas perspectivas pós-reformistas para a Administração Pública estadual.

2 BREVE PANORAMA DA CRISE E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Para melhor compreender o panorama no qual o Estado está imerso, cabe, preliminarmente, conhecer de forma breve as origens da crise, bem como o contexto histórico deste complexo cenário que atravessa gerações.

A crise sobre as finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul teve sua noção originária a partir da década de 1940, quando o Estado começou a contrair seus primeiros empréstimos para realização de obras. No entanto, nas décadas subsequentes, de 1950 e 1960, os governos que sucederam, como o do então Governador Ernesto Dornelles (1951-1955) e do Governador Leonel Brizola (1959 - 1963), contraíram novos empréstimos com organismos internacionais, tendo em vista viabilizar ambiciosos planos de infraestrutura que contemplavam a construção de estradas e escolas, para assim suprir uma grande demanda em áreas essenciais, sobretudo no interior do Estado. Neste período em questão, a dívida pública do Estado, frente aos seus credores, já era maior que muitos outros Estados da federação brasileira. Todavia, a dívida estava em patamares sustentáveis com as receitas públicas da época, pois os valores das operações de crédito ainda não haviam sofrido correções, pesando pouco sobre os pagamentos do Estado (BUBLITZ, 2016).

Por outro lado, foi na década de 1970 que houve a expansão de uma visão desenvolvimentista para o Brasil, fazendo com que o desequilíbrio entre as receitas e as despesas no Rio Grande do Sul fosse intensificado com o chamado "milagre econômico brasileiro", oriundo do regime militar. Tal visão desenvolvimentista, encabeçada pelo Governo Federal, acabou estimulando os Estados a contraírem empréstimos externos com organismos internacionais para financiar grandes obras de infraestrutura, ocasionando assim, consequentemente, um aumento significativo do endividamento estadual. Foi também neste mesmo período, com o aval do então Ministro da Fazenda, Delfim Netto, e o então Governador do Rio Grande do Sul, Euclides Triches (1971-1975), que em dezembro de 1972, "sancionou uma lei para poder emitir títulos com correção monetária, conhecidos como Letras do Tesouro (LTEs) e Obrigações Reajustáveis (ORTES)" (BUBLITZ, 2016). Os presentes mecanismos de emissão de papéis foram considerados atrativos tanto pelo setor público, que a partir deles

obtinha dinheiro para fazer frente aos seus gastos, quanto pelos investidores privados. Diante do contexto, houve uma rápida aceitação por parte do mercado destes títulos, o que fez com que governo estadual conseguisse viabilizar a expansão do projeto de desenvolvimento e, por meio deles, se financiar (BUBLITZ, 2016).Foi justamente neste período que "a Dívida Mobiliária dos estados originou-se de sucessivos déficits fiscais ocorridos entre as décadas de 1970 até meados dos anos 1990" (SILVA, 2014, p.05). Não obstante, as consequências do crescimento vertiginoso da dívida externa estadual tiveram uma grande repercussão nas décadas seguintes.

Entretanto, na década de 2010, a crise estadual acabou sendo impulsionada pela crise econômica brasileira de 2015 e 2016 que provocou uma das mais graves recessões econômicas da história brasileira recente, tendo consequências significativas na queda da arrecadação tributária do Estado.

Os reflexos da crise foram sentidos pelos próprios servidores públicos com o drama dos constantes atrasos e parcelamentos sobre a folha de pagamento que, diante do quadro em questão, afetou serviços públicos essenciais para a população gaúcha. Serviços esses como na área da saúde, da educação e da segurança pública. Em 2015, por exemplo, auge da crise, a Polícia Civil gaúcha e a Brigada Militar em diversas oportunidades chegaram a anunciar apenas "operação padrão" sobre os seus serviços até a quitação completa dos salários. Ainda assim, o magistério estadual anunciou diversas paralisações, prejudicando milhares de alunos da rede pública estadual de ensino (G1RS, 2015). Com isso, para fazer frente ao difícil cenário que o Estado se encontrava, a gestão de José Ivo Sartori, entre os anos de 2015 e 2018, lançou mão de um profundo ajuste fiscal para tentar equacionar os gastos públicos. O mesmo foi seguindo pelo atual Governo, de Eduardo Leite e sua equipe, que também deu sequência ao processo de ajuste fiscal e implementação de reformas estruturantes. O referido fato levou o Estado gaúcho, depois de quase 8 anos, a atingir um determinado equilíbrio fiscal.

3 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E A BUSCA PELO EQUILÍBRIO FISCAL

Desde a reforma administrativa gerencial promovida na década de 1990 e encabeçada pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, a Administração Pública vem passando por inúmeras transformações, que tiveram como produto final, a modificação e modernização da estrutura estatal e do serviço público propriamente dito. Não obstante, anos depois destas reformas e diante de um grave cenário de crise econômica e fiscal, alguns Estados acabaram lançando mão de medidas de ajuste e de consequente reforma administrativa, contemplando até mesmo a possibilidade de redefinição do papel do Estado.

Sendo assim, para a busca de superação do panorama de crise enfrentado pelo Estado, em 2015, a gestão de José Ivo Sartori, logo ao assumir e tomar ciência da gravidade financeira vivenciada pela administração estadual, começa a lançar mão de medidas de ajuste para busca do equacionamento financeiro do Estado. Com isso, edita-se o Decreto 52.230, de 02 de janeiro de 2015, que adotou medidas para contenção de despesas no âmbito da administração direta, das autarquias e das fundações do Estado por um período de 180 dias. Neste mesmo decreto de contingenciamento de despesas, vedou-se a reestruturação do quadro de pessoal, a realização de promoções, a concessão de novas gratificações aos servidores e a realização de despesas com diárias de viagem para fora do Rio Grande do Sul, tal qual a suspensão de pagamentos dos chamados "restos a pagar" de exercícios anteriores, estimados na época em R$ 700 milhões (G1RS, 2015).

Dentro desta mesma perspectiva, em março do presente ano, cortes foram anunciados, propondo assim uma economia de R$ 1 bilhão e uma consequente redução do déficit projetado para o ano (MENEGHETTI, 2015). Por outro lado, a medida que a gestão avançava na compreensão da herança recebida, diversos foram os alertas emitidos por parte do governo sobre um possível início de parcelamento dos salários dos servidores públicos, bem como as dificuldades no pagamento da parcela mensal da dívida com a União. Dificuldades estas que vieram a se confirmar posteriormente já no mês de abril com o atraso da parcela da dívida (G1RS, 2015) e a introdução do parcelamento para 7,7% do funcionalismo no mês de maio (G1RS, 2015), o que posteriormente foi voltado atrás pelo governo em virtude de diversas liminares concedidas pelo Tribunal de Justiça do Estado por meio de diversos Mandados de Segurança impetrados pelas entidades sindicais (RODRIGUES, 2015). Com essa decisão, atrasou-se inúmeras obrigações financeiras para priorizar o pagamento da folha, tais como para a saúde, transporte escolar, fornecedores e diárias (RODRIGUES, 2015). Todavia, foi em julho de 2015 que o Estado deu início a série de parcelamentos salarias, afetando assim todas as categorias vinculadas ao Poder Executivo (ESTADO DE MINAS, 2015).

De outra banda, como consequência dos constantes atrasos nos pagamentos da parcela da dívida com a União, que rondava em torno de R$ 266,6 milhões mensais, a União já no mês de agosto, em virtude do descumprimento de uma das cláusulas do acordo firmado em 1998, bloqueou as contas do Estado do Rio Grande do Sul até o atingimento do saldo para quitação total. Este mesmo panorama acabou se repetindo nos meses subsequentes, agravando ainda mais a previsibilidade de divulgação do calendário da folha para pagamento aos servidores e os demais compromissos (G1RS, 2015). Diante da gravidade do quadro financeiro que o Estado estava enfrentando e posteriormente a adoção de medidas preliminares nos primeiros meses de gestão, o governo, após estudos, lança mão de um pacote de ações que ficou denominado como

“Ajuste Fiscal Gaúcho”, tendo assim uma divisão de implementação em seis etapas. A primeira fase deste processo de ajuste consistiu na assinatura do decreto já citado acima para contenção de despesas com custeio da máquina, como também a revisão do orçamento do ano de 2015, determinando um corte médio de 21% nos valores previstos para cada secretaria de Estado. Corte este que consolidou uma economia significativa para o Estado na comparação com o ano de 2014 (GAÚCHAZH, 2015).

Já a segunda fase do ajuste fiscal, apresentado no mês de junho, consistiu no encaminho para Assembleia Legislativa de uma série de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, como exemplo, o projeto que instituía uma Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito da Administração Pública estadual, modificações no Imposto sobre Doações ou Transmissões Causa Mortis (ITCD), passando de uma alíquota única de 4% para alíquotas escalonadas e ainda a instituição de uma Câmara de conciliação de Precatórios, oportunizando descontos de 40%, visando assim reduzir o passivo existente. Por outro lado, do ponto de vista dos servidores públicos, o governo propôs um projeto de lei com vistas a impedir que servidores incorporassem as chamadas funções gratificadas (FG), para fins de aposentadoria, se tiverem obtido o benefício ao exercer o cargo em outro poder.

Além disso, dentre as medidas anunciadas, o governo propôs a criação da Banrisul seguradora, uma estrutura societária para atuar no ramo de distribuição de seguros, previdência aberta e capitalização. Todos os projetos propostos pelo Poder Executivo restaram aprovados pelo Parlamento gaúcho. Um fato importante a ser destacado, em meio ao caos, foi a aprovação da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal estadual, originando-se a Lei Complementar nº 14.836, de 14 de janeiro de 2016, sendo pioneira no Brasil, tornando o Estado do Rio Grande do Sul o primeiro estado brasileiro a dispor sobre normas que disciplinem a gestão fiscal no âmbito da administração estadual.

A terceira fase do ajuste foi proposto em agosto de 2015, quando a crise fiscal do Estado se aprofundava com o efetivo início do parcelamento dos salários dos servidores e o bloqueio das contas, em virtude do não pagamento da parcela da dívida com a União. Nesta etapa, propôs-se a criação de um regime de previdência complementar para os servidores em que o Estado garantiria o pagamento dos proventos da inatividade somente até o teto do INSS; por ora, os servidores que quisessem receber acima do teto, teriam de contribuir para fundo de pensão criado. Foi também nesta etapa que se deu início à discussão acerca do tamanho do Estado com a consequente proposição de uma Proposta de Emenda à Constituição Estadual que torna desnecessária a realização de plebiscito para privatização ou alienação de estatais que, neste caso, teve como alvo a antiga Companhia Estadual de Silos e Armazéns (CESA). Tal

proposição feita no Governo Sartori viria a ser objeto de forte discussão anos mais tarde no Governo Eduardo Leite. Outra importante discussão, dentro da temática do tamanho do Estado, foi com proposta de extinção de algumas fundações públicas como a Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde (FEPPS), a Fundação Zoobotânica (FZB) e a Fundação de Esporte e Lazer do Rio Grande do Sul (FUNDERGS).

A quarta etapa foi apresentada no final de agosto daquele ano e veio acompanhada da proposição de aumento da carga tributária, em especial, no tocante ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) elevando a alíquota modal de 17% para 18%, ainda assim o aumento das alíquotas de 25% para 30% sobre gasolina, álcool, telefonia e energia elétrica comercial e residencial acima de 50 kw. Outro projeto que debatia alterações em matéria tributária foi na lei que institui o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), propondo assim a alteração do calendário de pagamento, adiantando a data-limite para 30 de abril, anteriormente fixada em julho, bem como a redução das faixas de desconto ao bom motorista. Na presente etapa, também foi proposta a criação do Fundo de Proteção e Amparo Social e o *Programa Especial de Quitação e Parcelamento, popularmente conhecido como Refaz, possibilitando* a regularização fiscal de empresas com débitos com o fisco estadual, permitindo também incrementar a arrecadação. O que fez naquela oportunidade incrementar a receita estadual na ordem de R$ 600 milhões (GAÚCHAZH, 2015).

Com o aprofundamento da crise e um severo parcelamento sobre a folha do mês de agosto, cuja primeira parcela foi de R$ 600,00 para cada matrícula e a previsão de quitação apenas em 22 de setembro, o governo propôs, ao longo deste mesmo mês, novas medidas para fazer frente à crise. Diante das proposições estavam a ampliação do saque dos depósitos judiciais, uma medida paliativa que o Estado já vinha utilizando desde meados de 2004, ampliando de 85% para 95%, o que fez injetar cerca de R$ 1 bilhão de reais nos cofres do tesouro. Também foi aprovada a proposta por parte do Poder Judiciário que abria mão, por um período de quatro anos, de parte da cobrança dos juros do Estado pelo uso dos depósitos, representando assim uma economia de R$ 220 milhões para o Poder Executivo. Finalmente, outro ponto sugerido nesta fase foi a redução dos valores das requisições de pequeno valor (RPV) de 40 salários mínimos para 10 salários mínimos, prevendo assim uma economia e maior fôlego para o caixa (GAÚCHAZH, 2015).

E por último, ao término do ano de 2015, o governo propôs um projeto de lei autorizando o Estado a vender a folha de pagamento do funcionalismo público estadual para o Banrisul por um período de 10 anos, restando aprovada pela Assembleia Legislativa (GAÚCHAZH, 2015). Tal operação rendeu ao Estado no ano subsequente cerca de R$ 1,250 bilhões, permitindo a

quitação do décimo terceiro salário de 2015 dos servidores (ELY, 2016). Após um ano de intensas reformas e proposições, o Estado inicia 2016 com uma previsão de déficit na ordem de R$ 4,6 bilhões estimados na Lei Orçamentária. Todavia, na proposta orçamentária apresentada na Assembleia Legislativa, o governo manteve as despesas de custeio e investimentos no mesmo patamar do ano anterior e propôs corrigir em 3% as despesas de pessoal, ou seja, apenas o crescimento vegetativo da folha (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015), sendo considerada uma proposta orçamentária mais realista da que trilhada em exercícios anteriores. Ainda assim, no mês de janeiro, o governo editou novo decreto com medidas semelhantes às adotadas no início da gestão para conter as despesas de custeio (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2016).

É importante destacar que, apesar de todas as medidas adotadas para contenção de despesas, é necessário também enfatizar que, no período 2014-2016, a economia nacional passou por um grave período de deterioração dos principais indicadores macroeconômicos. Com isso, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, registrado no ano de 2014, indicou que o país teve crescimento quase nulo – mais precisamente de 0,1%, o que caracteriza um quadro de estagnação econômica (CUNHA JÚNIOR; AURELIANO JUNIOR; KNOPP, 2016, p.05). Já no ano de 2015, o mesmo indicador apontou para "um decréscimo de 3,8% em relação ao ano de 2014, o que significa, na prática, retração da atividade econômica no Brasil" (CUNHA JÚNIOR; AURELIANO JUNIOR; KNOPP, 2016, p.05). No ano de 2016, a economia e os indicadores também passaram por uma forte recessão, o que representou uma retração de 3,6% do PIB, tendo assim impactos negativos para arrecadação estadual.

Neste mesmo ano os governadores, diante de um grave panorama do quadro fiscal, obtiveram uma vitória junto ao Governo Federal acerca da suspensão do pagamento da parcela da dívida com a União por um período de 6 meses, retornando os pagamentos no ano de 2017 com descontos (MARTELLO, 2016). Todavia, apesar do fôlego e das medidas de ajuste aprovadas, o panorama estadual se mostrava cada vez mais complexo. Foi então que o Governo do Estado, ao final do ano de 2016, acompanhando estados como Rio de Janeiro e Minas Gerais, decretou estado de calamidade financeira sobre a Administração Pública, com o Decreto nº 53.303, de 21 de novembro de 2016, permitindo assim a possibilidade de adoção de medidas excepcionais sobre a administração estadual. A partir da edição do presente decreto, que em si não teria uma previsão legal, o Governo propôs novas medidas de ajuste em mais um profundo pacote.

Dentre as medidas propostas estavam a extinção da Fundação de Ciência e Tecnologia (Cientec), da Fundação Cultural Piratini, da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos

Humanos (FDRH), da Fundação de Economia e Estatística (FEE), da Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro), da Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde (Fepps), da Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore (FIGTF), da Fundação de Zoobotânica (FZB), da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), assim como da Superintendência de Portos e Hidrovias (SPH) e da Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (Corag). O pacote também propunha a redução de 21 para 17 secretarias de Estado e também a privatização ou federalização de algumas estatais gaúchas como a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) nas suas diferentes áreas de atuação, a Companhia Rio-grandense de Mineração (CRM), a Companhia de Gás do Rio Grande do Sul (Sulgás) e a Companhia Estadual de Silos e Armazéns (Cesa). Sendo a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e a Companhia de Gás do Rio Grande do Sul (Sulgás) consolidadas as privatizações anos mais tarde no Governo Eduardo Leite (G1RS, 2016).

Ainda, além de modificações estruturais, o pacote também indicou algumas propostas de emendas à Constituição Estadual como a retirada da remuneração de servidores do Poder Executivo que não estivessem no desempenho da função pela cedência às entidades de classe, bem como a retirara do adicional por tempo de serviço de 15% e 10% para os novos servidores, outra para retirada da data-limite para pagamento dos servidores, no último dia útil de cada mês, propondo um novo calendário para o pagamento. Também a alteração dos prazos para pagamento do décimo terceiro salário até 2020, cuja proposta seria o pagamento de 50% do valor líquido até o último dia útil do exercício e 50% do valor líquido até o dia 30 de novembro do ano seguinte. Finalmente, uma das mais polêmicas propostas, a chamada "PEC do Duodécimo" que mudaria o critério de repartição de recursos para os demais poderes, tanto o Judiciário e o Legislativo, como também para os demais órgãos, sendo eles o Ministério Público, o Tribunal de Contas do Estado e a Defensoria Pública (G1RS, 2016).

Já, para fazer frente ao descontrolado déficit sobre o Regime Próprio de Previdência dos servidores (atual IPE prev), o governo encaminhou dois projetos de lei complementar (PLC) que aumentava a contribuição previdenciária dos servidores de 13,25% para 14%, incluindo civis e militares de todos os Poderes, tal qual a elevação da contribuição mensal do Estado para 28% (G1RS, 2016), dentre outras medidas. Como resultado, nem todas as medidas restaram aprovadas pela Assembleia Legislativa, tendo algumas delas sendo votadas em convocação extraordinária, no ano de 2017. Outra dificuldade encontrada, ao final do ano de 2016, foi mais uma vez com o pagamento do décimo terceiro salário dos servidores, que acabou sendo parcelado, ao longo do ano de 2017, em doze parcelas (G1RS, 2016). De outra banda, já no ano de 2017, dois acontecimentos marcaram: em julho, com a obtenção de uma liminar junto ao

Supremo Tribunal Federal (STF), suspendendo o pagamento das parcelas da dívida com a União, o que permitiu até os dias atuais um fôlego de caixa (BUBLITZ, 2020), bem como a mudança, no mês de setembro, do critério para pagamento dos salários dos servidores, aplicando o pagamento por faixas salariais, priorizando assim os que ganhavam as menores remunerações (BUBLITZ, 2017). Foi durante este mesmo ano que o Estado abriu negociações para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal proposto pela Lei Complementar nº 156 de 28 de dezembro de 2016.

Por fim, ao final da gestão de José Ivo Sartori em 2018, cabe aqui ressaltar que, apesar da recuperação da economia nacional, o panorama de crise ainda persistia sobre a administração estadual, todavia, com o contingenciamento das despesas tais quais as reformas promovidas ao longo do governo, muitas delas que teriam repercussão no médio e longo prazo, o Estado conseguiu reverter a projeção de déficit na ordem de R$ 25 bilhões para R$ 3,5 bilhões (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2018). Nesse mesmo período, o Estado encontrou dificuldades para a quitação da folha dos servidores entre os meses de setembro e dezembro, não realizando depósitos como de costume no último dia útil de cada mês, havendo assim o chamado temor do encontro de folhas (G1RS, 2018). Ainda em 2018, por se tratar de um ano eleitoral, restou eleito governador no pleito, o então candidato Eduardo Leite.

O novo Governador do Estado assume a gestão com inúmeros desafios pela frente, sobretudo, na maior sensibilidade do Rio Grande do Sul, as suas finanças públicas e a sua permanente crise estrutural. Com um discurso reformista, logo ao assumir, mais precisamente no dia 02 de janeiro, editaram-se seis decretos emergenciais norteadores da nova gestão: o Decreto nº 54.475, cujo o objetivo era instituir um grupo técnico para auxiliar na renegociação de contratos com os fornecedores do Poder Executivo; o Decreto nº 54.476, que dispunha sobre limitação da despesa pública para o início do exercício de 2019 e o Decreto nº 54.477, que dispunha sobre iniciativas para otimização e eficiência das receitas do Poder Executivo. Também se editaram, na oportunidade, o Decreto n° 54.478, 54.479 e 54.480 no qual ambos dispunham sobre a racionalização e o controle de despesas públicas e estabelecia procedimentos emergenciais para iniciar o reestabelecimento do equilíbrio orçamentário e financeiro do Estado do Rio Grande do Sul. Ainda na transição, o novo governo obtém vitória na Assembleia Legislativa com a prorrogação das alíquotas majoradas de ICMS, por mais dois anos, garantindo assim cerca de R$ 3 bilhões ao ano para os cofres do tesouro (JACOBSEN, 2018).

Os meses subsequentes da posse do novo governo foram de intensos desafios, bem como de severas discussões acerca das reformas as quais o Estado precisava enfrentar para busca do

equilíbrio fiscal, da retomada de investimentos e do tão sonhado retorno do pagamento em dia dos servidores. Foi então que, em novembro de 2019, após 10 meses de estudo, apresentou-se mais um pacote de medidas para tentar equacionar o caixa do Estado. Neste novo conjunto de medidas encaminhado para apreciação do Parlamento gaúcho, em sua maior parte contemplava alterações nas estruturas e nas carreiras do funcionalismo público. Dentre os projetos apresentados estavam o fim das incorporações de gratificações para a inatividade, a alteração no sistema remuneratório com a implementação do subsídio fixado em parcela única nas carreiras da Brigada Militar (Polícia Miliar local), do Instituto Geral de Perícias (IGP) e do magistério gaúcho, a extinção do Abono de Incentivo à Permanência no Serviço Ativo (AIPSA) com a consequente criação do chamado abono permanência para os militares, igualando os servidores militares aos civis, assim como o estabelecimento da paridade e integralidade remuneratória para Polícia Civil e Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE) para servidores que ingressaram no serviço público até o ano de 2015 (G1RS, 2019).

Outros pontos também foram propostos no intuito de alterar a Constituição do Estado, em especial no que diz respeito às adequações com a reforma previdenciária promovida em nível federal com a Emenda Constitucional nº 103 de 2019, com isso, passou-se a fixar idades mínimas de aposentadoria para os servidores estaduais, sendo de 62 anos para às mulheres e de 65 anos para os homens, obedecendo, é claro, as exceções que se enquadram nas regras transitórias ou que estejam contempladas em critérios diferenciados, como por exemplo os militares e os professores (G1RS, 2019), como também novas alíquotas previdenciárias escalonadas, inclusive para os inativos que recebem acima do teto do INSS, para fazer frente ao elevado déficit do IPE PREV.

Ainda, com o intuito de conter o crescimento da despesa com pessoal, o governo propôs a extinção dos avanços temporais, dos adicionais e das gratificações por tempo de serviço, assim como as promoções automáticas e incorporação das funções para a aposentadoria, mantendo inalterado o direito adquirido sobre valores incorporados ao pagamento dos servidores, criando assim as chamadas parcelas de irredutibilidade e parcela autônoma (G1RS, 2019). Mudanças no abono família também foram propostas, restringindo o benefício para os servidores que ganham menos, ou seja, até R$ 3 mil, ampliando também o valor do benefício "de R$ 44,41 por filho (ou R$ 133,23, quando dependente inválido ou especial) para R$ 120 por filho (ou R$ 195, no caso de dependentes especiais) " (G1RS, 2019).

Por fim, para encerrar o pacote de medidas, o governo também propôs alguns pontos de modernização nas carreiras dos servidores civis, como a possibilidade de divisão das férias em três períodos, teletrabalho, vale-refeição, horas extras (instituição do banco de horas), perícias

médicas e gratificações, bem como alterações significativas no plano de carreira do magistério estadual, plano este consolidado na década de 1970. Apesar dos protestos e resistências por parte de diversas categorias do serviço público estadual e pelo fato de o governo contar com uma ampla base na Assembleia Legislativa, praticamente todas as propostas restaram aprovadas pelo Parlamento.

Após discorrer sobre às medidas propostas, cabe aqui enfatizar a imensa dificuldade que o Estado do Rio Grande do Sul possui, no que diz respeito ao déficit previdenciário apresentado em seu regime próprio de previdência. Nesse sentido, os números de 2019 projetavam um déficit na ordem de R$ 12,2 bilhões, sendo o triplo do orçamento para saúde naquele ano. A título de esclarecimento, o déficit se origina "quando as despesas previdenciárias (gastos com aposentadorias e pensões) superam as receitas previdenciárias (contribuições de ativos, inativos e pensionistas, mais a cota patronal) ", ficando o tesouro do Estado obrigado a cobrir a diferença para manutenção dos pagamentos. Segundo o antigo titular da pasta Secretaria da Fazenda, Marco Aurélio Cardoso, "todos os meses, o Estado é obrigado a aportar cerca de R$ 1 bilhão no regime previdenciário para cobrir o déficit", sendo quase 50% da arrecadação líquida de ICMS, uma despesa extremamente pesada (BUBLITZ, 2019).

E como impacto da reforma previdenciária realizada, da mesma forma que a adoção de alíquotas progressivas, tanto para os servidores civis quanto militares ativos e inativos, o Estado já sentiu efeitos significativos, sobretudo no regime de repartição simples, principal epicentro da crise. Com isso, o déficit passou de R$ 12,47 bilhões para R$ 10,35 bilhões, uma redução de R$ 2,12 bilhões (BUBLITZ, 2021). Ademais, foi também no ano de 2020 e em meio aos desafios que a pandemia da covid-19 impôs aos gestores públicos, que o Estado conseguiu reduzir o déficit para R$ 597 milhões no presente exercício financeiro, porém, até a chegada do equacionamento, houve um encontro de folhas no ápice da pandemia. Nesse ponto, é necessário consignar uma série de fatores que auxiliaram o Estado a equacionar o caixa, como o resultado das reformas aprovadas entre o final de 2019 e início de 2020, tal e qual as privatizações e as compensações previstas na Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 (parcela referente aos recursos livres), que, em quatro parcelas, compensou as perdas na arrecadação estadual. A partir das medidas adotadas, o Estado, já em novembro de 2020, anunciou, após 57 meses de parcelamento, o pagamento em dia dos salários dos servidores (SPERB, 2020).

Concernente ao ponto de vista de modificação estrutural do tamanho do Estado, foi dada continuidade da agenda iniciada no governo de José Ivo Sartori com a consolidação das privatizações. No entanto, para dar prosseguimento, havia uma pendência quanto a retirada da obrigatoriedade de plebiscito na Constituição Estadual, sendo proposta a PEC 280 de 2019.

Após apreciação do Parlamento em dois turnos, a proposição restou aprovada, sendo promulgada a Emenda Constitucional nº 80 de 2021.

Dentre as estatais privatizadas estão ao Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) nos seus braços de distribuição e transmissão, bem como a Companhia de gás do Rio Grande do Sul (SULGÁS). Ainda assim, debateu-se a privatização da Companhia Riograndense de Mineração (CRM), não concretizada ainda, e o processo de desestatização da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN). Com as privatizações, houve reforço no caixa, rendendo assim R$ 927,8 milhões com a privatização da SULGÁS arrematada pelo Compass (FERNÁNDEZ, 2021). Já a CEEE-T foi adquirida pelo grupo CPFL Energia por um arremate de R$ 2,67 bilhões (ISAÍAS, 2021). Por fim, a CEEE-D, o braço mais problemático da companhia, foi arrematada pelo Grupo Equatorial por um lance simbólico no valor de R$ 100 mil, entretanto, o grupo assumiu a gestão com um passivo de R$ 7 bilhões, sendo apenas R$ 4,4 bilhões com o fisco estadual, em virtude dos sucessivos atrasos nos repasses de ICMS. Cabe ressaltar que, com a privatização desta última, permitiu a retomada dos repasses regulares do ICMS, assim como o pagamento de cerca R$ 2,778 bilhões do montante de R$ 4,4 bilhões da dívida tributária (VIECELI, 2021).

Em seguida, depois de muitos anos de negociações, o Estado conseguiu, no ano de 2022, aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, cujo plano foi homologado em 20 de junho pela Presidência da República com início da vigência em 01 de julho de 2022 e o fim no ano de 2031. Com este plano, somado a uma política de teto de gastos públicos, abre-se caminho para consolidação do ajuste fiscal, como também para o refinanciamento da dívida do acordo firmado em 1998 e do passivo não pago desde o ano de 2017, quando o Estado obteve uma liminar junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Ainda está contemplado no plano a possibilidade de realização de novos empréstimos e a limitação para investimentos e elevação dos gastos públicos.

Nesse sentido, após uma intensa agenda de reformas que foi consolidada por dois diferentes governos, ao longo dos últimos 8 anos, assim como um severo panorama de crise sobre as finanças públicas instaurado sobre a administração estadual, é possível dizer que o Estado do Rio Grande do Sul, conforme dados apresentados, atingiu o equilíbrio em suas contas, concretizando em 2021 um resultado de superávit na ordem de R$ 2,5 bilhões, segundo o Balanço Geral do Estado, como também uma melhora significativa nos indicadores de gestão fiscal e tributária (JORNAL DO COMÉRCIO, 2022). Contudo, apesar de importantes consolidações durante esse extenso período, cabe tecer algumas considerações acerca do passivo da crise e dos desafios existentes em algumas áreas da Administração Pública,

sobretudo na introdução de uma agenda de desenvolvimento e de superação da crise.

4 PERSPECTIVAS PÓS-REFORMISTAS PARA O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Como já anteriormente debatido, é inegável que a irresponsabilidade fiscal, a aplicação de medidas paliativas, a descontinuidade administrativa e a crise em si deixaram severas consequências ao longo dos últimos 50 anos. Anos estes em que o Estado vivenciou um pleno desequilíbrio e uma rota de insustentabilidade financeira. Consequências que foram sentidas pelos próprios servidores públicos ao terem seus salários pagos de forma parcelada ou em atraso nos mais diferentes governos, gerando constrangimentos, desmotivações e prejuízos financeiros aos mesmos. Igualmente, na impossibilidade de recomposição dos salários e no drama anual vivenciado pelo Estado em angariar recursos para o pagamento do décimo terceiro salário, do mesmo modo no campo das políticas públicas, que por ora mexem de forma direta com os Direitos Sociais, a impossibilidade de elaboração de políticas transformadoras da realidade social e tão necessárias para a sociedade gaúcha. De outra banda, na queda dos indicadores educacionais e no campo da infraestrutura, na ausência de investimentos necessários para geração de progresso e desenvolvimento econômico para o Estado.

Sendo assim, é a partir de um panorama de superação desta crise que perdura até os dias atuais, que se passa a discutir algumas possíveis perspectivas e desafios que o Estado Rio Grande do Sul possui depois de 50 anos de constante crise.

O primeiro grande desafio encontrado pelo Estado está naqueles que foram diretamente atingidos pelo cenário de crise, ou seja, aqueles que efetivamente colocam a máquina para funcionar, os servidores públicos. Foi público e notório que, além dos parcelamentos salariais, o Estado, dada a impossibilidade orçamentária de conceder reajustes ou adotar uma política de revisão geral anual dos vencimentos (como determina a Constituição Federal) que contemple ao menos a reposição da inflação, teve que conter o crescimento da despesa com pessoal, sendo esta última a mais pesada para o Setor Público Gaúcho. É necessário consignar aqui que parte do agravamento do desequilíbrio financeiro do Estado, nos últimos anos, deu-se em virtude de um período altamente concessivo de reajustes salariais entre os anos de 2011 e 2014. Na oportunidade, o Governo do Estado concedeu reajustes salariais que extrapolavam a capacidade financeira, bem como se utilizou de fontes extraordinárias de receitas, como os depósitos judiciais, para pagamento dos reajustes, tornando-se assim uma despesa permanente. Além disso, foram concedidos reajustes para área da segurança pública que chegaram a 170% e ultrapassaram o período de gestão; nessa questão, os reajustes para a segurança pública,

concedidos pelo governo anterior, foram pagos pelo sucessor até o seu penúltimo mês, ou seja, até novembro de 2018.

Com a consequente contenção realizada no decorrer desses últimos anos, foi evidente que os salários perderam o poder de compra, sobretudo, atingindo os menores vencimentos do Estado, tendo assim, em algumas categorias calculadas, perdas inflacionárias na ordem de 56% entre os anos de 2015 e 2021 (G1RS, 2022). Diante do quadro em questão, além das inúmeras dificuldades enfrentadas ao longo desse tempo, os servidores tiveram que conviver com uma defasagem das suas remunerações que, por ora, não acompanharam a inflação, logo, perdendo o poder de compra e piorando, consequentemente, as condições de vida.

No entanto, a partir de um panorama de equilíbrio fiscal, o Governo do Estado em 2022 propôs uma revisão geral anual dos vencimentos que foram contemplados os servidores ativos, inativos e pensionistas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos demais órgãos, como Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Estado, bem como das autarquias e as fundações públicas estaduais. Importa destacar que tal revisão geral anual das remunerações não ocorria desde o ano de 2006 (G1RS, 2022). Com isso, a proposta apresentada pelo governo foi de uma correção na casa de 6%, ou seja, abaixo do índice de inflação firmado em 2021, na ordem de 10,06% (G1RS, 2022), mas dentro da capacidade financeira do Estado. O impacto orçamentário estimado pelo tesouro ficou na casa dos R$ 1,23 bilhão para o exercício financeiro de 2022 e de R$ 1,53 bilhão nos anos subsequentes (G1RS, 2022). A proposta restou aprovada na Assembleia Legislativa por 48 votos favoráveis e 2 contrários.

Com isso, a partir do novo panorama de equilíbrio financeiro do Estado, somado ao Regime de Recuperação Fiscal no qual se aderiu recentemente, que se abre a possibilidade da introdução de uma política de revisão geral anual dos vencimentos que contemple ao menos a reposição inflacionária. Nesse ponto, é fundamental destacar que o Estado do Rio Grande do Sul não pode vir a cometer os grotescos erros do passado ao conceder reajustes reais que ultrapassaram a capacidade financeira e que potencializaram a crise. Para tanto, pugna-se por uma política que consista em uma via de mão dupla em que se possa prezar pela responsabilidade, tanto na concessão de reajustes (que se garanta o acompanhamento dos salários com a inflação do ano anterior), quanto na sustentabilidade fiscal do Estado, sem, é claro, comprometer áreas, investimentos e políticas públicas fundamentais para a vida dos gaúchos.

Outro grande desafio enfrentado pelo Estado, concernente aos últimos 50 anos, está concentrado na constante instabilidade em matéria tributária, pois, em diversas oportunidades e em diferentes governos, os pacotes de ajuste fiscal e de tentativa de equilíbrio, quase sempre

contemplavam o aumento da carga tributária, sobretudo na principal fonte de arrecadação, o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). Por conseguinte, governos como o de Germano Rigotto e José Ivo Sartori fizeram proposições para aumentar a carga tributária, logrando êxito em suas propostas de elevação das alíquotas (G1RS, 2015). Da mesma forma, o governo de Eduardo Leite propôs em 2020 uma ampla reforma tributária, a fim de compensar a perda com as alíquotas majoradas de ICMS. Naquela oportunidade, propôs também elevar a alíquota incidente sobre o IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores) de 3% para 3,5% (COMUNELLO, 2020), bem como a adoção de alíquotas progressivas e expansão de cobrança, isentando apenas veículos acima dos 30 anos de fabricação. Mudanças também no ITCD (Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação) foram propostas, adotando assim alíquotas progressivas (COMUNELLO, 2020). Cabe salientar que tais projetos foram alvos de amplos debates na Assembleia Legislativa e entre as forças produtivas do Estado durante o ano de 2020.

Nesse ponto, frente às inúmeras tentativas em diferentes governos de elevar a carga tributária como forma angariar recursos para suprir o desequilíbrio das finanças públicas, é necessário consignar que o Estado do Rio Grande do Sul se tornou um ambiente hostil para aquele que quer empreender como ainda investir, tornando-se um Estado menos competitivo frente à ferrenha guerra fiscal existente na lógica federativa brasileira. Com isso, as consequências se traduzem fortemente na geração de menos postos de trabalho, renda e, inclusive, arrecadação para o Setor Público. Diante desta questão, é fundamental que, a partir de um quadro de equilíbrio fiscal, se produza estabilidade nas relações tributárias para a atração de investimentos que abrirão oportunidades para milhares de gaúchos.

Já do ponto de vista dos investimentos públicos, nas diversas áreas de atuação estatal, é notória a defasagem de estruturas como escolas, estradas, repartições públicas, dentre outras. Fruto, é claro, do decréscimo, exercício após exercício, dos investimentos públicos no Estado do Rio Grande do Sul. Para ilustrar tal questão, segundo levantamento da própria Secretaria Estadual da Fazenda, o percentual de investimentos em diversos governos, desde o de Euclides Triches e Sinval Guazelli, que investiram respectivamente 29,7% e 29,1% da Receita Corrente Líquida, até os governos mais recentes, de Tarso Genro e José Ivo Sartori, que investiram em média, respectivamente, 5,5% e 3,5% da Receita Corrente Líquida, isto é, 0,4% e 0,3% do PIB gaúcho, vinha decrescendo de forma significativa, à medida que a crise financeira se aprofundava, tendo assim impactos significativos nas diferentes áreas (BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019). Frente a esta questão, com o equilíbrio financeiro, é essencial a recuperação da capacidade de investimento não só apenas do Setor

Público estadual, como também na possibilidade de construção de parcerias com o setor privado, através das parcerias público-privadas, tal e qual nas concessões de estradas, rodovias, aeroportos, etc.

Em suma, inúmeros são os desafios encontrados pela administração estadual nas mais diferentes áreas da atuação estatal. Por isso, coube eleger para o presente trabalho três desafios pontuais para o novo o panorama vivenciado pelo Estado gaúcho. Dessa forma, com o equilíbrio atingido, é necessário aproveitar a oportunidade para buscar uma agenda que supere de vez a dura trajetória que se vivenciou, nos últimos 50 anos, apostando em uma nova agenda: a de desenvolvimento, acompanhada, é claro, de um pacto pela responsabilidade fiscal**.**

Por derradeiro, a partir do ano de 2022 no embalo das medidas previstas na Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022 que reduziram as alíquotas sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a não compensação por parte da União, é possível destacar que, a presente medida, impactou negativamente a arrecadação estadual, gerando assim reflexos negativos consideráveis nos orçamentos dos anos de 2022 e 2023. O que por ora, impõe mais um novo desafio ao atual Governo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo assim, diante das exposições realizadas nesta pesquisa, conclui-se que inúmeras foram as dificuldades enfrentadas pelo Estado do Rio Grande do Sul no decorrer dos últimos 50 anos, em virtude de uma crônica crise sobre as finanças públicas. Crise esta que foi potencializada pela irresponsabilidade fiscal, pela aplicação de medidas paliativas e pela descontinuidade administrativa dos diferentes governos que passaram pelo Palácio Piratini. Tal panorama existente sobre a administração estadual trouxe severas consequências, como demonstrado no trabalho, para os servidores públicos e, sobretudo, para a sociedade gaúcha.

Ademais, com o nebuloso cenário posto, inúmeras foram as tentativas, ao longo de décadas, de equacionar o caixa do Estado, sendo apresentada uma série de projetos, pacotes e medidas de ajuste fiscal que, em muitos casos, acabaram não resolvendo o grave descompasso existente entre a receita e a despesa pública, assim como a forte crise estrutural. Todavia, foi em 2015 que o Rio Grande do Sul se encontrou na sua mais profunda crise, pois não restavam mais medidas paliativas para fazer frente ao elevado déficit público. Em vista disso, abriu-se discussões mais intensas sobre reformas administrativas, ajuste fiscal e até mesmo discussões acerca do tamanho do Estado o que, em certa medida, após quase 8 anos de promoção de reformas, acabou se logrando êxito, ou seja, atingindo o equilíbrio.

No entanto, vale ressaltar três aspectos fundamentais. O primeiro deles, apesar do

equilíbrio financeiro atingido, é necessário sempre recordar do caminho que o Estado trilhou até aqui, isto é, recordar para não se repetir os erros do passado com as equivocadas decisões administrativas que acabaram tendo consequências implacáveis para a sociedade. Nesse ponto, a repetição de erros do passado não é direcionada apenas para o Rio Grande do Sul, mas também para os demais entes subnacionais que convivem com uma trágica cultura administrativa. Já o segundo ponto fundamental a ser destacado, é que o Estado, apesar do equilíbrio atingido, ainda possui desafios no campo das políticas públicas, dos investimentos e na relação com os seus servidores públicos. Não obstante, com a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, os próximos anos serão de constante monitoramento da administração e das decisões que os futuros governos tomarão. Ainda, caberá a eles introduzir uma nova agenda para o Estado, sendo esta firmada no desenvolvimento. Por fim, o terceiro, é que o Estado do Rio Grande do Sul, assim como qualquer outro ente, estar suscetível a vivenciar novas crises, principalmente, aquelas relacionadas às quedas nas receitas públicas, em virtude do ambiente econômico nacional. Entretanto, diante de um possível novo cenário de crise, caberá aos futuros gestores públicos manusearem-nas da melhor forma possível, sempre com responsabilidade.

6 REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. ***Relatório Final da Comissão Especial da Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul***. 2012. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/download/ComEspDivida_2012/RF_%20Divida_2012.pdf. Acesso em: 02 de junho de 2022.

BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, 2019.

BUBLITZ, Juliana. ***Saiba como surgiu e se formou a dívida do Estado do RS***. GZH, 01 de julho de 2016. Disponível em: < https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2016/07/saiba-como-surgiu-e-se-formou-a-divida-do-estado-do-rs-cj80qaofx00zj01mjnzr64uxo.html> Acesso em: 20 de junho de 2022.

BUBLITZ, Juliana. ***Governo do RS pagará servidores que ganham até R$ 1,75 mil líquidos nesta sexta-feira***. GZH, 28 de setembro de 2017. Disponível em:< https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2017/09/governo-do-rs-pagara-servidores-que-ganham-ate-r-175-mil-liquidos-nesta-sexta-feira-cj84j8oxw01th01mjhumema4h.html> Acesso em 01 de julho de 2022.

BUBLITZ, Juliana. ***Com parcelas suspensas há três anos, dívida do RS segue crescendo e volta a bater recorde***. GZH, 20 de julho de 2020. Disponível em:< https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2020/07/com-parcelas-suspensas-ha-tres-anos-divida-do-rs-segue-crescendo-e-volta-a-bater-recorde-ckcusdce3002u013ghinn520q.html> Acesso em 01 de julho de 2022.

BUBLITZ, Juliana. ***Com mudanças na Previdência dos servidores, governo Leite projeta economia de R$ 17 bilhões em 10 anos***. GZH, 11 de novembro de 2011. Disponível em:< https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2019/11/com-mudancas-na-previdencia-dos-servidores-governo-leite-projeta-economia-de-r-17-bilhoes-em-10-anos-ck2v66tjr00ja01pns2kt86y1.html> Acesso em 02 de julho de 2022.

BUBLITZ, Juliana. ***Governo do RS registra déficit seis vezes menor em 2020***. GZH, 03 de fevereiro de 2021. Disponível em:< https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2021/02/governo-do-rs-registra-deficit-seis-vezes-menor-em-2020-ckkpmfyo1003x019wrxj2dv52.html> Acesso em 02 de julho de 2022.

COMUNELLO, Patrícia. ***Governo Leite quer elevar IPVA de 3% para 3,5% no Rio Grande do Sul***. Jornal do Comércio, 16 de julho de 2020. Disponível em:< **https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2020/07/747984-governo-leite-quer-elevar-ipva-de-3-para-3-5-no-rio-grande-do-sul.html**> Acesso em 03 de julho de 2022.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo da; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes; KNOPP, Glauco da Costa; XAVIER, Dulcilene Claudia. ***Crise Fiscal do Estado brasileiro: saídas pela via da gestão***. IX Congresso CONSAD de Gestão pública. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf> Acesso em 01 de julho de 2022. p.05

ELY, Débora. ***Venda da folha do funcionalismo ao Banrisul permitiu quitação do 13º***. GAÚCHAZH, 21 de junho de 2016. Disponível em:<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2016/06/venda-da-folha-do-funcionalismo-ao-banrisul-permitiu-quitacao-do-13-6113232.html> Acesso em 30 de julho de 2022.

ESTADO DE MINAS. ***Governo do RS confirma parcelamento de salário de julho dos servidores***, 31 de julho de 2015. Disponível em:< https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/07/31/interna_politica,674091/governo-do-rs-confirma-parcelamento-de-salario-de-julho-dos-servidores.shtml> Acesso em 29 de junho de 2015.

GAÚCHA ZH, **Conheça as fases do ajuste fiscal de Sartori, 30 de dezembro de 2015**. Disponível em: < https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/12/conheca-as-fases-do-ajuste-fiscal-de-sartori-4941059.html> Acesso em 30 de junho de 2022.

G1RS. ***Paralisação de servidores afeta serviços essenciais no RS***, 03 de agosto de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/08/paralisacao-de-servidores-afeta-servicos-essenciais-no-rs.html>Acesso em: 15 de junho de 2022.

G1RS. ***Projeto que reajusta salários de servidores públicos do RS em 6% é aprovado pela Assembleia Legislativa***, 03 de maio de 2022. Disponível em:https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2022/05/03/projeto-que-reajusta-salarios-de-servidores-publicos-do-rs-e-aprovado-pela-assembleia-legislativa.ghtml> Acesso em 03 de julho de 2022.

G1RS. ***Pacote de Sartori extingue 11 órgãos e deixa governo com 17 secretarias***, 21 de novembro de 2016. Disponível em: < https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/11/governo-extinge-nove-fundacoes-e-reduz-numero-de-secretarias-no-rs.html> Acesso em 01 de julho de 2022.

G1RS.***Servidores públicos do RS recebem parte dos salários e do 13° na quinta***, 27 de dezembro de 2016. Disponível em:< https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/12/servidores-publicos-do-rs-devem-receber-parte-dos-salarios-na-quinta.html> Acesso em 01 de julho de 2022.

G1RS. ***Entenda o aumento de impostos proposto no RS para amenizar a crise, 21 de agosto de 2015.*** Disponível em:< https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/08/entenda-o-aumento-de-impostos-proposto-no-rs-para-amenizar-crise.html> Acesso em 03 de julho de 2022.

G1RS. ***Eduardo Leite encaminha pacote da reforma do RS à Assembleia: 'As medidas não são simpáticas, mas fundamentais'***, 13 de novembro de 2019. Disponível em:<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/11/13/eduardo-leite-encaminha-pacote-da-reforma-do-rs-a-assembleia-as-medidas-nao-sao-simpaticas-mas-fundamentais.ghtml> Acesso em 01 de julho de 2022.

G1RS. ***Servidores do RS devem começar a receber salários de outubro no dia 12 de novembro***, 31 de outubro de 2018. Disponível em:< https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2018/10/31/servidores-do-rs-devem-comecar-a-receber-salarios-de-outubro-no-dia-12-de-novembro.ghtml> Acesso em 01 de julho de 2022.

G1RS. ***Sartori suspende pagamento de dívidas e concursos por seis meses,*** 02 de janeiro de 2015. Disponível em: < https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/01/sartori-assina-decreto-que-suspende-pagamento-de-dividas-do-rs.html> Acesso em 29 de junho de 2022.

G1RS. ***Governo do RS confirma atraso do pagamento de dívida com a União***, 24 de abril de 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/04/governo-do-rs-confirma-atraso-do-pagamento-de-divida-com-uniao.html> Acesso em 29 de maio de 2022.

G1RS. ***Governo do RS anuncia parcelamento de salários de 7,7% de servidores***, 15 de maio de 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/05/governo-do-rs-anuncia-parcelamento-de-salario-de-77-de-servidores.html> Acesso em 29 de junho de 2015.

G1RS. ***Após calote em dívida com União, RS tem contas bloqueadas***, 11 de agosto de 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/08/rs-tem-contas-bloqueadas-apos-atrasar-parcela-da-divida-com-uniao.html> Acesso em 30 de junho de 2022.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ***Orçamento 2016 é aprovado na Assembleia Legislativa***. Casa Civil, 01 de dezembro de 2015. Disponível em:< https://casacivil.rs.gov.br/orcamento-2016-e-aprovado-na-assembleia-legislativa> Acesso em 01 de julho de 2022.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. De R$ 25 bilhões previstos, déficit financeiro fechará em R$ 3,5 bilhões. 2018. Disponível em:<https://estado.rs.gov.br/de-r-25-bilhoes-previstos-deficit-financeiro-fechara-em-r-3-5-bilhoes> Acesso em 01 de julho de 2022.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ***Decreto reforça necessidade de contenção de gastos públicos***, 13 de janeiro de 2016. Disponível em: < https://estado.rs.gov.br/decreto-reforca-necessidade-de-contencao-de-gastos-publicos> Acesso em 01 de julho de 2022.

JACOBSEN, Gabriel. ***Assembleia aprova prorrogação de alíquotas elevadas de ICMS por dois anos.*** GZH, 18 de dezembro de 2018. Disponível em:< https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/12/assembleia-aprova-prorrogacao-de-aliquotas-elevadas-de-icms-por-dois-anos-cjpu48noo0m6q01rxlgg6it1x.html> Acesso em 01 de julho de 2022.

JORNAL DO COMÉRCIO. ***Balanço geral do Estado consolida resultados positivos das contas em 2021***, 12 de abril de 2022. Disponível em:< https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2022/04/842378-balanco-geral-do-estado-consolida-resultados-positivos-das-contas-em-2021.html> Acesso em 02 de julho de 2022.

JORNAL DO COMÉRCIO. ***Duplicação da RS-118 deve ficar pronta fim do ano***. 23 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/especiais/anuario_de_investimentos_2020/2020/09/757921-duplicacao-da-rs-118-deve-ficar-pronta-fim-do-ano.html> Acesso em: 21 de junho de 2022.

MARTELLO, Alexandre. ***Governo aceita suspender dívida até o fim do ano, dizem governadores***. G1RS, 20 de junho de 2016. Disponível em:< https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/06/governo-aceita-suspender-pagamento-da-divida-dos-estados-ate-fim-do-ano.html> Acesso em 01 de julho de 2022.

RODRIGUES, Juliano. ***Governo estadual desiste de parcelar salários de servidores***. GZH, 2015. Disponível em: < https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/05/governo-estadual-desiste-de-parcelar-salarios-de-servidores-4771200.html> Acesso em 29 de junho de 2022.

SILVA, Luciana Mettedi e. ***O exame do equilíbrio financeiro da dívida renegociada sob o ampara do Lei n° 9.496;97 e do programa de incentivo à redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária – PROES***. Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: < https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1601407495_20171002145142exame_do_equilibrio_financeiro_da_divida_renegociada.pdf> Acesso em 05 de junho de 2022.

SPERB, Paula. ***Governador gaúcho anuncia salário em dia após 57 meses de parcelamentos***. Folha de São Paulo, 27 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/11/governador-gaucho-anuncia-salario-em-dia-apos-57-meses-de-parcelamentos.shtml>Acesso em 06 de julho de 2022.

VIECELI, Leonardo. ***Em leilão com lance único, CEEE-D é vendida para Equatorial Energia***. GZH, 31 de março de 2021. Disponível em:https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2021/03/em-leilao-com-lance-unico-ceee-d-e-vendida-para-equatorial-energia-ckmxd1p31000g016uoght2bhy.html> Acesso em 02 de julho de 2022.