

Proposta de

## **Plano de Ensino**

**Programa:** Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA/UFPA).

**Área de concentração:** Direito ao desenvolvimento, negócios públicos-privados e políticas públicas.

**Linha de Pesquisa 2:** Regulação e negócios públicos-privados na Amazônia.

**Professor:** Alexandre Coutinho da Silveira.

<b>Nome da disciplina:</b>
----------------------------

Direito e finanças públicas na Amazônia.
--

**Ementa:** Aspectos jusfinanceiros (e justributários) atuais sob o prisma de sua relevância regional. Princípios fundamentais do Direito das finanças públicas. Questões regionais financeiras e jusfinanceiras controvertidas. Receita pública: tipos, conceito, classificações; dever de arrecadar, previsão de arrecadação, não-vinculação, renúncia de receita; questões controversas na Amazônia. Tributação: principais temas justributários relevantes no contexto regional. Despesa pública: conceitos, pressupostos, classificações; vinculações, contingenciamento, precatórios; teto de gastos e arcabouço fiscal; questões controversas na Amazônia. Federalismo fiscal: histórico, conceitos, características; autonomia financeira; partilha das fontes de receita e do produto da arrecadação; federalismo financeiro-patrimonial; federalismo e redução de desigualdades; questões controversas na perspectiva amazônica. Fiscalização financeiro-orçamentária: conceito, objetos, sujeitos; o papel dos Tribunais de Contas; controle interno; controle social; análise da perspectiva regional. Crédito público: conceitos e normas; regra de ouro; histórico de flexibilizações; limites; questões regionais. Orçamento público: natureza e conceitos; ciclo; flexibilidade orçamentária; análise da perspectiva regional. Finanças públicas e mudança climática.

**Objetivos:** Aprofundar a reflexão sobre a relevância das finanças públicas para o funcionamento do Estado moderno. Conhecer os diversos aspectos jurídicos de trato das finanças públicas. Investigar especificamente quais os temas jusfinanceiros (aí incluídos os de Direito Tributário) que são correntes, atuais e relevantes em nossa

região, avaliando os debates que estão no âmago desses temas e possíveis soluções.

**Justificativa:** Este Programa de Pós-Graduação tem por área de concentração o *direito ao desenvolvimento, negócios públicos-privados e políticas públicas*, aí compreendendo práticas e normas público-privadas que envolvam regulação, gestão de recursos, estado fiscal, sustentabilidade e administração pública.

Entende-se que a perspectiva *fiscal* tem muito a contribuir com todos esses temas.

É que, como já se pôde indicar<sup>1</sup>, *o comportamento financeiro do Estado denuncia suas intenções, revela seus propósitos<sup>2</sup>. Daí que uma das formas de observar se o Estado cumpre o que promete ou efetivamente se engaja nas suas declarações de princípios e diretrizes é analisando sua atividade financeira<sup>3</sup>.*

Por isso mesmo é feliz a expressão de Gargarella quando busca pela “sala de máquinas” da Constituição – a parte não tão bela ou atrativa, mas que faz funcionar a estrutura. É nessa “sala de máquinas” onde se reserva a distribuição do poder aos poucos membros da elite política e econômica, não se abrindo para a consecução da vasta, porém retórica, declaração de direitos e garantias – e fechando-se mesmo à deliberação democrática<sup>4</sup>. Os objetivos financeiros e sociais

---

<sup>1</sup> SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. O Direito Financeiro e a redução de desigualdades. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

<sup>2</sup> “O direito financeiro é uma das áreas do conhecimento humano mais adequada para os estudos acerca da república, pois é nela que o Estado estrutura e o governo efetua a arrecadação e realiza a despesa pública, operações que permitirão constatar como se realiza a atuação governamental”. SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: direito financeiro, república e direitos fundamentais*. Tese (Concurso para provimento do cargo de Professor Titular de Direito Financeiro). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017. p. 101.

<sup>3</sup> “Amid the clashing of divergent interests and the endeavor of each social class to roll off the burden of taxation on some other class, we discern the slow and laborious growth of standards of justice in taxation, and the attempt on the part of the community as a whole to realize this justice. The history of finance, in other words, shows the evolution of the principle of faculty or ability to pay —the principle that each individual should be held to help the state in proportion to his ability to help himself”. SELIGMAN, Edwin R. A. *The income tax: a study of the history, theory, and practice of income taxation at home and abroad*. New York : The Macmillan Company, 1911. p. 04.

<sup>4</sup> “En resumen, estas «Constituciones con dos almas» muestran declaraciones de derechos crecientemente amplias y generosas («estilo siglo XXI»), a la vez que una organización del poder tan cerrada y verticalista como lo fuera en sus comienzos («estilo siglo XIX»). La buena noticia es que, poco a poco, esas declaraciones de derechos robustas comienzan a cobrar vida, aquí y allá, despertando de um sueño de décadas, y gracias a una muy lenta activación promovida por el Poder Judicial. La mala noticia es que tenemos que abandonar toda esperanza mayor de cambios, y toda ambiciosa ilusión en materia de derechos, mientras el poder de turno se obstine (más allá de sus discursos populares) en mantener cerrada la puerta de la «sala de máquinas» de la Constitución, es decir, la parte de la Constitución en donde se organiza el poder. Para decirlo de modo más gráfico: la «clase trabajadora» (y los grupos desaventajados, en general) encontraron lugar en los textos constitucionales, desde comienzos del siglo XX, pero sólo en la sección de

se antagonizam na disputa orçamentária e o sistema reserva a um deles privilégios alocativos.

As Finanças Públicas – e o Direito que as estuda, regula, constrange – são *locus* privilegiado para compreensão e mudança (ou manutenção) do Estado Fiscal, podendo proporcionar (ou vedar) ação sustentável, facilitar (ou dificultar) a administração pública. E as Finanças Públicas estão permeadas por relações Estado-Estado (como é o caso das normas que controlam o comportamento das Autoridades públicas em matéria financeira) e por relações Estado-particular (como são os tributos, grande parte das demais receitas públicas e parte das despesas públicas).

Então, reitera-se a relevância de pensar no Direito das Finanças Públicas para analisar criticamente o direito ao desenvolvimento.

Mas não apenas.

Este programa está comprometido, ainda, com a ideia de pensar este desenvolvimento na perspectiva regional. E é o que se pretende nesta oportunidade: que os diversos temas jusfinanceiros, muitos deles de cunho nacional ou até internacional, sejam observados sob o foco dos problemas regionais. Que sejam pensados consoante as especificidades da região amazônica. Que tenham por motor os problemas atuais, relevantes e controvertidos em nossa região.

Assim, a disciplina ora proposta se justifica na necessidade de pensar, de maneira teoricamente embasada mas consoante considerações pragmáticas da realidade regional, o Direito das Finanças Públicas, aí

---

los derechos. La sección constitucional que organiza las «palancas del poder» sigue estando reservada a unos pocos: la «sala de máquinas» de la Constitución sigue bajo estricta vigilancia (lo cual se advierte en los modos en que los textos constitucionales siguen favoreciendo la autoridad concentrada en el Ejecutivo; en los limitadísimos controles populares sobre el poder; en los obstáculos que se establecen para que la ciudadanía influya sobre el proceso decisorio; en la falta de aliento efectivo a la participación cívica; etc.). Tal vez, muchos pensaron que las distintas partes de la Constitución eran autónomas, que bastaba con contar, al menos, con una sección de la Constitución más atractiva: al menos se podría ir avanzando por partes, a través de la afirmación de crecientes derechos. La realidad ha venido a demostrar lo contrario: los cambios estructurales que nuestras Constituciones prometen, en materia de derechos, se tornan imposibles si es que no están apoyados por una organización del poder también democratizada. El poder concentrado, lamentablemente, siempre termina obstaculizando la expansión de un poder ciudadano capaz de amenazar o poner en riesgo su autoridad suprema”. GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo latino-americano. Estudios Sociales, *Revista universitaria semestral*, año 2XXV, n. 48, jan-jun 2015. p. 171-172. Esta ideia é melhor desenvolvida em: GARGARELLA, Roberto; COURTIS, Christian. El nuevo constitucionalismo latino-americano: promesas e interrogantes. *CEPAL - Série Políticas Sociales*, n. 153. 2009; GARGARELLA, Roberto. La “sala de máquinas” de las constituciones latinoamericanas. *Nueva Sociedad*, n. 257, jul-ago 2015.

referindo especificamente o Direito Financeiro e também o Direito Tributário.

**Metodologia:** As aulas serão divididas em temas, com indicação de bibliografia de leitura obrigatória e facultativa. Os alunos deverão dividir-se em seminários, que serão apresentados por alunos previamente incumbidos. A participação de todos é imperativa. **Os alunos responsáveis pela apresentação dos seminários** têm a responsabilidade não apenas de apresentar os textos de leitura obrigatória como também de aprofundar a pesquisa sobre o tema, com outros textos científicos, *cases* de aplicação, jurisprudência e, sempre que possível, experiências comparadas; deve contextualizar e problematizar o tema em análise. Devem ser apresentados roteiros da apresentação dos seminários – enviados ao Professor até a véspera da apresentação. **Os alunos que não apresentarão o seminário** devem comparecer com necessária prévia leitura dos textos obrigatórios e tendo elaborado 02 (duas) perguntas jurídicas, relacionadas aos textos da aula (teóricas ou de aplicação prática), junto com a resposta para esta mesma pergunta. Ao Professor da disciplina cabe acrescentar, problematizar e direcionar os debates. Ao final da disciplina, deverá ser apresentado artigo individual, cujo tema será livremente escolhido pelo aluno desde que esteja relacionado aos debates da disciplina. O artigo deverá ter entre 7.000 e 9.000 palavras.

**Critérios de avaliação:** Os alunos serão avaliados: (1) por sua performance no seminário (3 pontos), (2) por sua frequência e participação nos debates (3 pontos) e (3) pelo artigo entregue ao final (4 pontos).

### **Conteúdo programático:**

1. Princípios fundamentais do Direito das finanças públicas e seu uso na realidade atual e regional. O papel da burocracia estatal;
2. Receita pública. Dever de arrecadar, previsão de arrecadação, não-vinculação, renúncia de receita. Questões controversas na Amazônia;
3. Tributação: principais temas justributários relevantes no contexto regional. Lei Kandir. CONFAZ e quórum qualificado. Substituição tributária. Regimes de antecipação tributária. “Regimes especiais”. Devolução do crédito ao exportador. ICMS

- e crédito de insumos à mineração. Taxas minerárias e de recursos hídricos. Fundos de infraestrutura e desenvolvimento;
4. Velhas e novas formas de arrecadação. Parcelamento, anistia. Transação e seus critérios. Negócios jurídicos processuais. Tratamento diferenciado dos contribuintes conforme seu *status*. “Ativo não regular”. Sanções políticas. Limites do poder regulamentar em matéria tributária;
  5. Exploração mineral e receita pública: CFEM e seus pormenores em termos de classificação das receitas, constrangimentos de despesa e federalismo fiscal;
  6. Despesa pública: Vinculações, contingenciamento, precatórios. Teto de gastos e arcabouço fiscal. Questões controversas na Amazônia;
  7. Órgãos de desenvolvimento regional: SUDAM, Zona Franca, Áreas de Livre Comércio, FNO, BNDES. Incentivos fiscais federais e estaduais, ADI 7153;
  8. Federalismo fiscal; Partilha das fontes de receita e do produto da arrecadação. Transferências obrigatórias e voluntárias. Federalismo financeiro-patrimonial. Federalismo e redução de desigualdades;
  9. Transferências setoriais: SUS, FUNDEB, outros. Partilha do ICMS em Estados de economia substancialmente primária e especialmente mineral. ICMS verde. Quota parte sob critério educacional. Questões controversas na perspectiva amazônica;
  10. Fiscalização financeiro-orçamentária. O papel dos Tribunais de Contas. Controle interno. Controle social. Análise da perspectiva regional;
  11. Crédito público. Regra de ouro. Histórico de renegociação da dívida interna. Limites ao endividamento. Papel da União no endividamento subnacional. Intranscendência. Questões regionais;
  12. Orçamento público. Ciclo. Flexibilidade orçamentária. Margem de remanejamento. Análise da perspectiva regional;
  13. Finanças públicas, Direito, meio ambiente e mudança climática.

### **Bibliografia:**

1. ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária, 4. ed. ampliada e atualizada em função da Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990;

2. ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010.
3. AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da tributação. Trad. Luís Flávio Neto. Revista Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 22, 2008;
4. BARRETO, Paulo Ayres. Planejamento tributário: limites normativos. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2016;
5. BERCOVICI, Gilberto; e MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. Boletim de Ciências Econômicas XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006;
6. BEREJO, Álvaro Rodríguez. El significado jurídico del deber constitucional de pagar impuestos. Revista de direito tributário - Malheiros, São Paulo, n. 113, 2011;
7. BUSTAMANTE, Thomas. A triste história do juiz que acreditava ser Hércules. In: OMMATI, José Emílio Medauar (Org.). Ronald Dworkin e o Direito Brasileiro. 2020;
8. CALDAS FURTADO, José de Ribamar. O problema da vinculação de recursos orçamentários. Revista do TCU, n. 111, jan-abr. 2008;
9. CATÃO, Marcos André Vinhas. Novas perspectivas no princípio da não-afetação e destinação da receita tributária. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (org.). Princípios de direito financeiro e tributário. Rio de Janeiro: Renovar, 2006;
10. CASTILHO, Fábio Roberto Corrêa. Federalismo fiscal e repartição do ICMS: o critério do valor adicionado. 2014. Tese (Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014;
11. CIBILS, Vicente Fretes; TER-MINASSIAN, Teresa. Lackluster performance: local taxes in Latin America. In: CIBILS, Vicente Fretes; TER-MINASSIAN, Teresa (Eds.). Decentralizing revenue in Latin America: why and how. Washington: Inter-American Development Bank, 2015;
12. CONCEIÇÃO, Luan Pedro Lima da. O federalismo fiscal e o critério do Valor Adicionado Fiscal. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico, ano 05, n. 09, mar-ago. 2016;
13. CORREIA NETO, Celso de Barros. O avesso do tributo. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014;
14. CORTI, Horacio G. Derecho constitucional presupuestario. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2007;
15. COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). Direito Tributário Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005;
16. DE SANTI, Eurico Marcos Diniz (Coord.). Curso de direito tributário e finanças públicas. São Paulo: Saraiva, 2008;
17. DERZI, Misabel. O princípio da não afetação da receita de impostos e a justiça distributiva. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; e SCAFF, Fernando Facury. Direito financeiro, econômico e tributário: homenagem a Régis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014;
18. DERZI, Misabel Abreu Machado; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. Levando a democracia a sério: uma abordagem da regra decisória ideal para o CONFAZ. Revista Jurídica da Presidência, v. 19, n. 117. Brasília, fev-mai. 2017;

19. ESTEVAN, Juan Manuel Barquero. *La Función del tributo en el Estado Social y democrático de Derecho*. Madrid: CEPC, 2002;
20. FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Unanimidade ou maioria nas deliberações do CONFAZ – considerações sobre tema a partir do princípio federativo. *Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT*, ano 10, n. 59, set-out. 2012;
21. GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011;
22. LAZZARINI, Sergio; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. What do state-owned development banks do? Evidence from BNDES. *World Development*, v. 66, 2015;
23. LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Transferências da União para estados e municípios não-originárias de repartição de receitas: para que se destinam e o que determina o montante. Disponível em: [http://federativo.bndes.gov.br/bf\\_bancos/estudos/e001768pdf](http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e001768pdf);
24. LIPSKY, Michael. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: Enap, 2019;
25. LYNCH, Christian Edward Cyril. Ascensão, fastígio e declínio da “Revolução Judiciária”. *Revista Inteligência*. 2021;
26. MACHADO, Hugo de Brito. Segurança jurídica e Lei Complementar. *Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*. 2008/1;
27. MALDONADO, Daniel Eduardo Bonilla. O formalismo jurídico, a educação jurídica e a prática profissional do direito na América Latina. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, V. 36, n. 02, p. 101 - 134, jul./dez. 2012;
28. MIRANDA, Ricardo Nunes de. Zona Franca de Manaus: desafios e vulnerabilidades. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, Texto para discussão n. 126, abr. 2013;
29. MONTEIRO NETO, Aristides. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: IPEA, 2014;
30. MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. IPEA: texto para discussão n. 1894. Rio de Janeiro, nov. 2013;
31. NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998;
32. NORREGAARD, John. Tax Assignment. In: TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997;
33. OCTAVIANI, Alessandro. A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011;
34. OLIVEIRA, José Marcos Domingues. Meio ambiente – tributação e vinculação de impostos. *Revista de Direito Tributário*, v. 15, n. 56, abr-jun. 1991;

35. ROCHA, C. Alexandre A. Rateio do FPE: avaliação de impacto e de viabilidade legislativa das novas propostas. Texto para Discussão do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado n. 111, mar. 2012;
36. SCAFF, Fernando Facury. Direitos Humanos e a Desvinculação das Receitas da União. *Revista de Direito Administrativo*, v. 236, 2004;
37. SCAFF, Fernando Facury. Recuperação dos Créditos Acumulados de ICMS na exportação. In: ROCHA, Valdir Oliveira da (Org.). *Grandes questões atuais de direito tributário*, v. 16. São Paulo: Dialética, 2012;
38. SCAFF, Fernando Facury. Royalties decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis: incidência e rateio federativo. 2013. Tese (Livre-Docência) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo;
39. SCAFF, Fernando Facury. Crédito público e sustentabilidade financeira. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, v. 5, 2014;
40. SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura versus garantia dos direitos sociais. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, ano 05, n. 08, set-fev 2016;
41. SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual: direito financeiro, república e direitos fundamentais. Tese (Concurso para provimento do cargo de Professor Titular de Direito Financeiro) Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017;
42. SCHOUERI, Luís Eduardo et alii. Legalidade tributária e o Supremo Tribunal Federal: uma análise sob a ótica do RE n. 1.043.313 e da ADI n. 5.277. São Paulo: IBDT, 2021;
43. SCHOUERI, Luís Eduardo. Tributação e indução econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para sua constitucionalidade. In: FERRAZ, Roberto (coord.). *Princípios e Limites da Tributação 2 – Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação*. São Paulo: Quartier Latin, 2009;
44. SILVA, Alexandre M. A. da; MONTEIRO NETO, Aristides; GERARDO, José Carlos. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil. IPEA – texto para discussão n. 1889. Rio de Janeiro, out. 2013;
45. SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. Belo Horizonte: Nova Economia, 2005;
46. SURREY, Stanley S. Tax Incentives as device for implementing government policy: a comparison with direct government expenditures. *Harvard Law Review*, v. 83, n. 4, fev. 1970;
47. SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. Guerra fiscal de ICMS no Brasil: exame sobre a unanimidade exigida para a concessão de incentivos fiscais no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Dissertação (Mestrado). Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2016;
48. TORRES, Ernani; ZEIDAN, Rodrigo. The life-cycle of national development banks: The experience of Brazil's BNDES. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 62, nov. 2016;
49. TORRES, Ricardo Lobo. Normas de interpretação e integração do Direito Tributário. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.