



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

Marcus Henrique Tavares Moreira

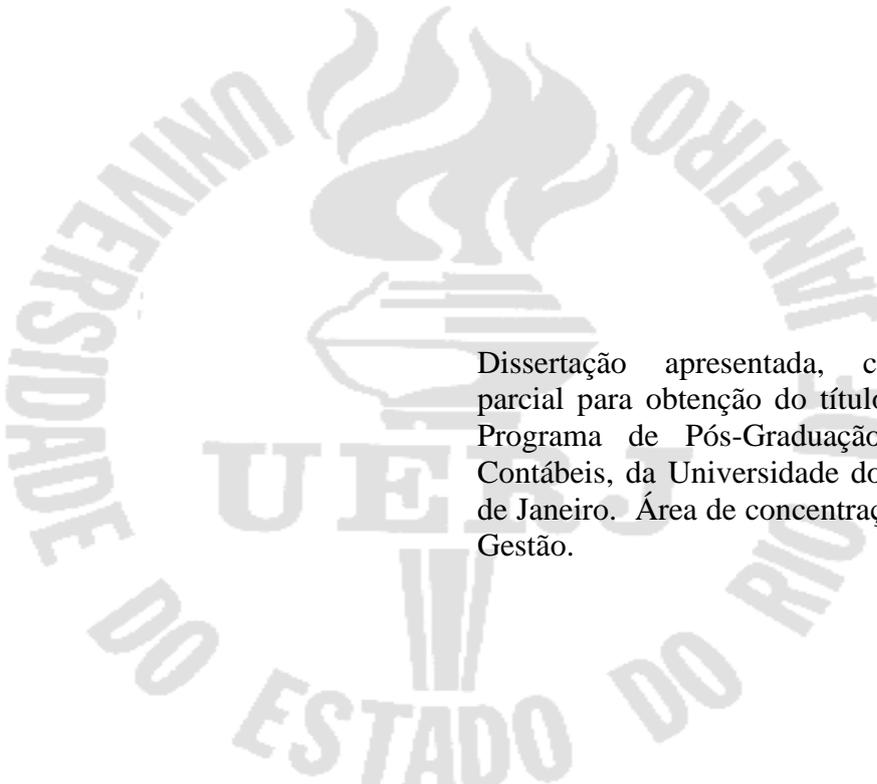
A aplicação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) no estado do Rio de Janeiro sob a ótica do pacto federativo

Rio de Janeiro

2023

Marcus Henrique Tavares Moreira

**A aplicação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) no estado do Rio de Janeiro sob a
ótica do pacto federativo**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Orientador: Prof. Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos

Coorientadora: Profa. Dra. Andrea Duque

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/B

M838 Moreira, Marcus Henrique Tavares.

A aplicação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) no Estado do Rio de Janeiro sob a ótica do pacto federativo / Marcus Henrique Tavares Moreira. – 2023.

90 f.

Orientador: Prof. Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos.

Coorientadora: Profa. Dra. Andrea Duque.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças.

Bibliografia: f. 77-84.

1. Regime de Recuperação Fiscal – Rio de Janeiro – Teses. 2. Pacto federativo – Teses. 3. Federalismo – Teses. I. Santos, Waldir Jorge Ladeira dos. II. Duque, Andrea. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. IV. Título.

CDU 336.1(815.3):342.24

Bibliotecário: Fabiano Salgueiro CRB7/6974

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Marcus Henrique Tavares Moreira

**A aplicação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) no estado do Rio de Janeiro sob a
ótica do pacto federativo**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Finanças, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Aprovado em: 1º de julho de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos (Orientador)
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

Prof(a). Dr(a).: Andrea Duque (Coorientadora)
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

Prof. Dr.: Marcos Roberto Pinto
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2023

DEDICATÓRIA

Dedico essa pesquisa ao meu irmão Pedro Henrique Tavares Moreira (*in memoriam*), a pessoa mais carismática que conheci, um ser humano especial que sempre estará ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente aos meus pais Marco Aurelio e Walnice Veloso pela dedicação, esforço comprometimento, seriedade, compaixão, amor e sabedoria para indicar o caminho a seguir nesse mundo árduo.

Ao meu filho Cauê Bragança por entender as ausências proporcionadas pela dedicação desempenhada aos estudos. Ao meu filho Kaique Giglio que veio ao mundo em meio ao processo de aulas e pesquisas que juntos com seu irmão me deram mais força ainda para não desistir e concluir a tão sonhada pós-graduação.

Ao meu Tio e Padrinho Manoel Henrique, professor, escritor, jornalista, e doutor que me incentivou e mostrou que o caminho não seria fácil, mas a gloria seria eterna.

Ao Arquivo Nacional órgão em que estou lotado e incentivou a aprimoramento nos estudos para o melhor desempenho profissional.

Aos professores da Faculdade de Administração e Finanças (FAF) - da Universidade Estadual do Rio de Janeiro pela incrível jornada de conhecimento que proporcionaram.

Aos Professores Waldir Ladeira e Andrea Duque pelo constante apoio, dedicação e sugestões ao longo do processo de construção da pesquisa.

“[...] nunca desista do trabalho. Trabalho dá significado e propósito, e a vida está vazia sem eles.”

Stephen Hawking

RESUMO

MOREIRA, Marcus Henrique Tavares. *A aplicação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) no estado do Rio de Janeiro sob a ótica do pacto federativo*, 2023. 90 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

O Brasil é um país que utiliza a forma de organização do Estado chamada de federação. Os entes federados gozam de campos de atuação definidos pela Carta Magna, obrigações e direitos financeiros e independência e relativa emancipação no que diz respeito às alocações de recursos próprios. O federalismo é a forma de organização do Estado, enquanto o federalismo fiscal é o elemento desse tipo de organização que outorga, para cada ente da federação, a capacidade de recolher um determinado tipo de tributo, repartir receitas tributárias, e alocar os recursos públicos de forma autônoma e independente. O objetivo geral dessa pesquisa acadêmica é analisar a adesão do RJ ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) em 2017 e suas implicações na possível redução da autonomia administrativa, fiscal e orçamentária diante do pacto federativo analisando cinco pontos focais, o primeiro, Geração de Receitas Próprias, Transferências intragovernamentais, Elaboração e aprovação do orçamento, Competências Legislativas e Controle sobre empresas Estatais. Como objetivos específicos, essa pesquisa elenca, levantar os motivos da crise fiscal fluminense que culminou na referida anuência ao RRF, através da análise de recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) a partir do exercício de 2010; averiguar se, após três anos da adesão, o estado do RJ alcançou o equilíbrio de suas contas públicas; verificar se o estado do RJ diminuiu sua autonomia administrativa diante da aplicação do RRF, assim violando o pacto federativo. A metodologia desse estudo é exploratória, baseado em três pilares: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e entrevistas presenciais com especialistas sobre a temática. Através dos resultados encontrados, compreendeu-se que a adesão do estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal não diminuiu a autonomia administrativa e não violou o pacto federativo e o federalismo fiscal, uma vez que dos cinco pontos analisados como base para manter o pacto federativo, o Estado só perdeu autonomia com a venda da estatal Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE). Além disso, a aplicação do regime não deu certo para equilibrar as contas no estado, pois destaca-se o fato de que, mesmo após sua adesão em 2017, há um constante aumento de sua dívida, manutenção da insolvência financeira, sendo o único resultado positivo nas contas públicas a redução dos gastos com pessoal e diminuição dos restos a pagar, a suspensão de projetos e investimentos o que, a longo prazo, sufoca a economia do estado, colocando-o em eventos cíclicos de subdesenvolvimento.

Palavras-chave: Regime de Recuperação Fiscal. Pacto Federativo. Federalismo Fiscal. Rio de Janeiro.

ABSTRACT

MOREIRA, Marcus Henrique Tavares. *The application of the Tax Recovery Regime (RRF) in the state of Rio de Janeiro from the perspective of the federative pact*, 2023. 90 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Brazil is a country that uses the form of state organization called federation. The federated entities enjoy fields of action defined by the Magna Carta, financial obligations and rights, and independence and relative emancipation with regard to the allocation of own resources. Federalism is the form of organization of the State, while fiscal federalism is the element of this type of organization that grants, to each entity of the federation, the ability to collect a certain type of tax, distribute tax revenues, and allocate public resources autonomously and independently. The general objective of this academic research is to analyze the adherence of RJ to the Fiscal Recovery Regime (RRF) in 2017 and its implications in the possible reduction of administrative, fiscal and budgetary autonomy before the federative pact analyzing five focal points, the first, Generation of Own Revenues, Intragovernmental Transfers, Preparation and approval of the budget, Legislative Powers and Control over State-Owned Enterprises. As specific objectives, this research lists, to raise the reasons for the fiscal crisis of Rio de Janeiro that culminated in the aforementioned consent to the RRF, through the analysis of recommendations of the Court of Auditors of the State of Rio de Janeiro (TCE-RJ) from the fiscal year 2010; to ascertain whether, after three years of accession, the state of Rio de Janeiro has reached the balance of its public accounts; to verify whether the state of RJ decreased its administrative autonomy in the face of the application of the RRF, thus violating the federative pact. The methodology of this study is exploratory, based on three pillars: bibliographic research, documentary research and face-to-face interviews with experts on the subject. Through the results found, it was understood that the adherence of the state of Rio de Janeiro to the Fiscal Recovery Regime did not diminish administrative autonomy and did not violate the federative pact and fiscal federalism, since of the five points analyzed as a basis for maintaining the federative pact, the State only lost autonomy with the sale of the state-owned State Water and Sewage Company (CEDAE). In addition, the application of the regime did not work to balance the accounts in the state, as it stands out the fact that, even after its accession in 2017, there is a constant increase in its debt, maintenance of financial insolvency, the only positive result in public accounts being the reduction of personnel expenses and reduction of the remains to be paid, the suspension of projects and investments which, in the long run, stifles the state's economy, putting it in cyclical events of underdevelopment.

Keywords: Fiscal Recovery Regime. Federal Pact. Fiscal Federalism. Rio de Janeiro.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	Características do Federalismo.....	22
Figura 2-	Variação percentual da receita tributária e transferências por estado da federação.....	29
Figura 3-	Trajetória da Receita Tributária Fluminense.....	37
Figura 4-	Exigências do RRF constantes no art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017.....	40
Figura 5-	Etapas entre o protocolo do pedido de adesão ao RRF e sua aprovação.....	42
Figura 6-	Indicadores Fiscais do ERJ.....	50
Figura 7-	Estimativa de Fluxo de Caixa com operações previstas.....	52
Figura 8-	Impacto Esperado das Demais Medidas de Ajuste de Receita.....	56
Figura 9-	Impacto Esperado das Demais Medidas de Ajuste de Despesa.....	56
Figura 10-	Condições de habilitação do estado do Rio de Janeiro ao RRF em 2017.....	62
Figura 11-	Valores estimados (PRF) e realizados no RRF do ERJ.....	63
Figura 12-	Resultado Nominal do estado do Rio de Janeiro no período de 2017 a 2020.	65
Figura 13-	Estoque de RP e relação RP/RCL no período de 2017 a 2020.....	66
Figura 14-	Comportamento da DCL e da Relação DCL/RCL entre 2016 e o 1º.....	67
Figura 15-	Despesa de pessoal do Poder Executivo do ERJ/RCL (em R\$) – 1.º quadrimestre.....	71
Figura 16-	Indicadores para adesão ao regime de recuperação fiscal entre os anos de 2008-2019.....	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Evolução das Receitas Financeiras do ERJ - Em R\$ Mil.....	36
Tabela 2-	Evolução das Despesas Financeiras do ERJ - Em R\$ Mil.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGE	Auditoria Geral do Estado
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
BANERJ	Banco do Estado do Rio de Janeiro
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível
CEDAE	Companhia Estadual de Água e Esgoto
CEG	Companhia Distribuidora de Gás Natural do Rio de Janeiro
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
COMISARRF	Conselho Consultivo da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento Econômico-Financeiro do Regime de Recuperação Fiscal
CSRRF	Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
FECP	Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às desigualdades Sociais
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço ()
FFGP	Teoria do Federalismo Fiscal de primeira geração
FFSG	Teoria do Federalismo Fiscal de segunda geração
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
IDS	Instituto Democracia e Sustentabilidade
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
ITD	Imposto sobre Transmissão Causa-Mortis e Doações de Quaisquer Bens e Direitos
IVA	Imposto do Valor Agregado ou Adicionado
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PRF	Plano de Recuperação Fiscal
PROES	Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária
RCL	Receita Corrente Líquida
RJ	Rio de Janeiro
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
SEFAZ-RJ	Secretaria da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Sistema Tributário Nacional
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
UFIR	Unidade de Referência Fiscal
UPP	Unidades de Políticas Pacificadoras

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	16
1	REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
1.1	O Pacto Federativo e sua base político-jurídica.....	20
1.2	O Federalismo fiscal e o gerenciamento de contas públicas.....	24
1.3	A Crise Fiscal no Estado do Rio de Janeiro.....	27
1.4	Considerações sobre os relatórios do TCE-RJ: Exercícios 2010-2016.....	31
1.5	O Regime de Recuperação Fiscal da Lei Complementar N°159/2017.....	38
2	METODOLOGIA.....	44
2.1	Quanto aos procedimentos técnicos para coleta de dados.....	45
2.2	Quanto ao tratamento de dados.....	48
3	ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS.....	50
3.1	O Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.....	50
3.1.1	<u>Dívidas existentes e operações de crédito previstas.....</u>	51
3.1.2	<u>Medidas de ajuste da Lei Complementar Federal n° 159/17.....</u>	52
3.1.3	<u>Demais medidas de ajuste e resultados esperados.....</u>	54
3.2	O Regime de Recuperação Fiscal homologado para o Rio de Janeiro.....	57
3.2.1	<u>Instrumentos de recuperação.....</u>	57
3.2.2	<u>Vedações.....</u>	59
3.2.3	<u>Cumprimento das medidas obrigatórias.....</u>	60
3.3	A avaliação do Regime de Recuperação Fiscal no Rio de Janeiro: Entrevistas.....	61
3.4	Os efeitos do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) na autonomia orçamentária do estado do Rio de Janeiro: O pacto federativo.....	68
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
	REFERÊNCIAS.....	77

ANEXO A - Demonstrativo de Dívida Consolidada Líquida Parte 1.....	85
ANEXO B - Demonstrativo de Dívida Consolidada Líquida Parte 2.....	86
ANEXO C - Demonstrativo de Dívida Consolidada Líquida Parte 3.....	87
APÊNDICE – Formulário e Perguntas da Entrevista.....	88

INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), o Brasil é um país que utiliza a forma de organização do Estado chamada de federação. Dessa maneira, a república federativa brasileira possui um arranjo político-administrativo composto pela parceria indissolúvel de estados, municípios e distrito federal, que acomodam diferentes entidades territoriais, com autonomia relativa e governo próprio. Os entes federados gozam de campos de atuação definidos pela Carta Magna, obrigações e direitos financeiros e independência e relativa emancipação no que diz respeito às alocações de recursos próprios (BRASIL, 2015).

O chamado pacto federativo, uma das clássicas maneiras de se organizar o Estado juntamente com a confederação e o regime unitário, é baseado na descentralização administrativa, onde cada ente federativo possui o poder discricionário sobre seu arranjo político, administrativo, financeiro, tributário e legislativo. Como afirma Carvalho Filho (2001, p. 200): “O termo federação se origina de *foedus*, vocábulo latino, com o sentido de aliança, pacto, união. É exatamente o pacto entre as unidades federadas, no sentido de compor um único Estado, que marca o regime federativo”.

Entende-se que o federalismo é a forma de organização do Estado, enquanto o federalismo fiscal é o elemento desse tipo de organização que outorga, para cada ente da federação, a capacidade de recolher um determinado tipo de tributo, repartir receitas tributárias, e alocar os recursos públicos de forma autônoma e independente. O pacto federativo e a forma de federalismo fiscal existentes no Brasil permitem a descentralização das decisões (ENAP, 2017).

Essa independência fiscal e administrativa dos estados brasileiros vem se degradando por diversos motivos. Entre eles, a falta de capacidade da União de equilibrar interesses conflitantes dos entes estaduais por intermédio de mecanismos fiscais (fundos públicos), além das deteriorações orçamentárias dessas unidades subnacionais provocando um constante tensionamento nos arranjos institucionais. A recessão econômica do biênio 2015-16 aprofundou as crises fiscais dos estados, trazendo à tona um novo debate sobre o nível de controle das finanças públicas dos entes federativos (TORREZAN; PAIVA, 2021).

Visando o ajuste de contas estaduais a Lei Complementar nº159/2017 e o Decreto Federal nº 9.109/2017 regulamentaram o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), que prevê medidas emergenciais para implementar o Plano de Recuperação Fiscal (PRF), organizado

pelo próprio estado em crise financeira para reequacionar seu passivo. O Rio de Janeiro (RJ) é um dos entes federativos brasileiros que aderiu ao RRF logo em 2017, devido sua grave insolvência.

Após declarar calamidade pública em suas finanças em 2016, o estado do RJ celebrou e homologou, em setembro de 2017, o seu RRF com a União. O novo regime previa um ajuste orçamentário de 63 bilhões até 2020 e de R\$ 94 bilhões até 2023. Além da previsão de elevação das receitas e redução de despesas, o estado teria acesso a novas operações de crédito – que somavam 11,1 bilhões em novos empréstimos - e a suspensão da obrigação da dívida com a União, que geraria uma economia de R\$ 29,6 bilhões (PASSOS *et al.*, 2020; RIBEIRO; NÓBREGA, 2021).

O RRF, criado para socorrer os entes federativos estados em situação de desequilíbrio fiscal, possui contrapartidas, vedações e obrigações, como a restrição expansão das despesas e concessão de benefícios fiscais. Além disso, ao limitar o poder de investimentos e expansão de projetos e gastos com pessoal, pode sufocar a economia local a longo prazo.

Assim, a temática dessa pesquisa gira em torno da adesão do estado do RJ ao RRF, e se essa negociação com a União, a partir de 2017, diminuiu sua soberania sobre decisões administrativa, fiscal e orçamentária, ferindo o pacto federativo, que se baseia na premissa em que unidades autônomas se unem para a formação de um Estado-Nação. A conjectura geral formulada nessa pesquisa é a de que, ao se instituir o RRF no ERJ, restringiu-se a autonomia do ente para realizar suas decisões fiscais e orçamentárias, o que indicaria um agravo ao pacto federativo brasileiro.

O objetivo geral dessa pesquisa acadêmica é analisar a adesão do RJ ao RRF em 2017 e suas implicações na possível redução da autonomia administrativa, fiscal e orçamentária diante do pacto federativo, analisando cinco pontos focais, o primeiro, geração de receitas próprias; transferências intragovernamentais; elaboração e aprovação do orçamento; competências legislativas e controle sobre empresas Estatais. Como objetivos específicos, levantar os motivos da crise fiscal fluminense que culminou na referida anuência ao RRF, através da análise de recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) a partir do exercício de 2010; averiguar se, após três anos da adesão, o estado do RJ alcançou o equilíbrio de suas contas públicas; verificar se o estado do RJ diminuiu sua autonomia administrativa diante da aplicação do RRF, assim violando o pacto federativo.

Segundo Cruz (2015), o termo responsabilidade fiscal não está somente relacionado à cautela da administração de um ente em limitar gastos e gerenciar a dívida pública, mas também, relaciona-se com os procedimentos e medidas tomadas por esses governos nos

assuntos fiscais buscando um equilíbrio financeiro e uma maior solvência orçamentária. No caso do Rio de Janeiro, a deterioração nas contas públicas se deu por inúmeras razões, das quais as mais importantes são a mudança de cenário, a partir de 2014, com a queda das receitas provenientes de exploração do petróleo e gás natural e a drástica queda no nível de investimentos.

Ao decretar, em 2016, uma situação de calamidade pública, o governo do estado fluminense renegociou sua dívida com a União, por meio do instrumento jurídico da Lei Complementar nº 159/2017, o RRF. Apesar de trazer benefícios ao conceder mais tempo para que o estado pudesse reequilibrar sua saúde financeira, ao mesmo tempo, o RRF impõe sanções e determinações ao governo do estado do Rio de Janeiro, direcionando seus recursos orçamentários e afetando a soberania do ente federativo sobre seus instrumentos fiscais. Dessa forma, essa pesquisa científica visa responder à seguinte questão: a adesão do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal diminuiu a autonomia administrativa, fiscal e orçamentária do ente, violando o pacto federativo?

A relevância dessa pesquisa possui tripla dimensão: Científica, social e pessoal. No que concerne ao aspecto científico é de grande importância possuir um entendimento completo sobre a situação fiscal do RJ, uma vez que é, mesmo com suas dificuldades, um dos estados mais importantes para o desenvolvimento do país.

Ainda sobre a relevância científica, esse estudo se justifica na medida em que o estado do RJ é a segunda maior economia entre os entes federativos, com uma significativa diversificação nas atividades que abrangem os três setores (primário, secundário e terciário), possuindo 11% de participação no Produto Interno Bruto (PIB) do país. Assim, a estabilização nas finanças públicas do RJ se confunde com a saúde financeira da própria União, tornando-se fundamental o equilíbrio fiscal desse ente federativo. Entende-se que a situação política é, intrinsecamente, ligada à situação econômico-financeira de cada governo, tornando-se fundamental a discussão jurídica sobre pacto federativo, soberania e autonomia política do RJ, mesmo que este esteja submetido às condições impostas pela União via RRF.

Como relevância social destacam-se os efeitos que as decisões políticas e econômicas do governo federativo do RJ possuem junto à sociedade. Entre eles podem ser citados o congelamento e/ou redução de gastos com pessoal, ou seja, afetando diretamente os servidores estaduais. Além disso, a privatização da Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), realizada para cumprir exigências do RRF, mesmo que não tenha afetado significativamente o abastecimento e saneamento, é uma decisão que envolve toda sociedade fluminense, demandando diálogo e transparência.

Como relevância pessoal, há o interesse do autor da pesquisa na situação fiscal do estado do RJ por dois motivos essenciais: por um lado, ser contador e ter se dedicado a formar uma carreira no setor público - ainda que na esfera federal - despertou a curiosidade sobre as contas públicas do estado em que reside; por outra razão, a motivação de que, ao se ampliar o conhecimento sobre os planos de recuperação econômico-financeira do RJ, o autor possa contribuir para que a referida federação alcance o tão desejado equilíbrio fiscal nas suas contas públicas.

A estrutura desse estudo será assim dividida: há uma breve introdução situando o leitor no tema. Na seção 1, que diz respeito ao referencial teórico, traz em sua primeira subseção, considerações sobre o sistema de governo da república brasileira e os aspectos do federalismo relevantes para entender o conceito do pacto federativo, evidenciando a questão do federalismo fiscal e sua importância para as contas públicas dos entes. Além disso, em outra subseção destrincha-se a crise fiscal que levou o RJ a decretar calamidade financeira e recorrer ao RRF, através da análise dos relatórios do TCE-RJ e explica, de forma abrangente, a Lei Complementar que regulamenta o regime fiscal referido. Na seção 2, explica-se o caminho metodológico, tipologia e classificação dessa pesquisa, descrevendo os detalhes de como foram levantadas e analisadas as informações desse texto. Na seção 3, há a exposição dos dados e discussão dos resultados, visando responder fundamentalmente o problema da pesquisa. Por último, as considerações finais.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, em seu primeiro subtópico, serão expostos os aspectos fundamentais do sistema de governo brasileiro e considerações sobre o pacto federativo. Ainda dentro da temática jurídica do conceito de federação, haverá uma breve discussão sobre a situação fluminense de negociação de dívidas com a União, sob a ótica da soberania de decisões orçamentárias. Em seu segundo subtópico, o texto comenta alguns aspectos teóricos do pacto federativo sob a ótica do federalismo fiscal e o gerenciamento de contas públicas. Na terceira subseção, explica-se a crise econômica do RJ e a situação de calamidade nas contas públicas, analisando os relatórios do TCE-RJ a partir do exercício de 2010 a 2016, que levou o governo do estado a negociar o RRF. Por fim, em seu quarto subtópico, o referencial teórico da presente pesquisa esclarece o RRF instituído pela Lei Complementar N°159/2017, suas vantagens, implicações, contrapartidas e exigências.

1.1 O pacto federativo e sua base político-jurídica

A CRFB estabeleceu em seus princípios fundamentais a forma de governo republicana e a forma de Estado federalista, resumidos em seu próprio título: República Federativa do Brasil. Segundo a Magna Carta, a República Federativa do Brasil constitui-se em um estado democrático de direito, cuja base é a união indissolúvel dos estados, distrito federal e municípios e cuja indissolubilidade do pacto federativo é estabelecida no Art. 60 como cláusula pétrea, não sendo possível sua abolição (BRASIL, 1988).

O federalismo consiste na forma de Estado em que unidades autônomas se unem para a formação de um Estado – Nação. Na forma de governo brasileira, os entes federativos são autônomos, e são formados através da divisão de competências, cuja maior concentração fica com a União (personalidade jurídica de Direito Público Interno). Segundo Lenza (2013), o federalismo brasileiro possui as seguintes características: Soberania do Estado Federal; autonomia dos entes federados; caráter indissolúvel do vínculo federativo; repartição de competências exclusivas do de órgão governamentais; bicameralismo do poder legislativo; controle jurisdicional de constitucionalidade; possibilidade de intervenção federal;

organicidade (manutenção do todo em detrimento das partes); e assimetria (ausência de homogeneidade entre os entes federativos).

O federalismo desponta como uma forma político-administrativa mais adequada para organizar um Estado-Nação, tendo em vista que o compartilhamento de poder a não existência de níveis hierárquicos de decisão permitiria reduzir as desigualdades sociais, estabelecendo relações de cooperação e solidariedade mais propícias a um regime democrático. (CASTRO; SOUZA, 2017, p. 3).

O federalismo possuiu origens europeias, porém, de forma mais específica, teve seus aportes na Constituição americana que instituiu nos Estados Unidos da América uma garantia de unidade a partir dessa forma de Estado. Esta foi considerada a mais moderna e mais democrática através da ótica da soberania. No federalismo estadunidense os entes federados detêm autonomia (competências) que não podem ser usurpadas por parte da União, como afirmam Calçada e Reck (2019, p. 4): “Assim, não se trata de um dispersamento da execução dos atos de governo (descentralização administrativa/gerencial), mas de autonomia (liberdade), princípio que estrutura um Estado Federal”.

Para compreender os pilares do pacto federativo temos a Autonomia como palavra-chave. Pois o Brasil copiou o molde federalista americano, segundo Liziero e Carvalho (2018), porém sem possuir a mesma infraestrutura de autonomia dos entes federativos americanos, o que se reflete no conceito de assimetria mencionado anteriormente. O federalismo americano foi realizado através da agregação, cujos entes autônomos uniram-se para formar o Estado. O federalismo brasileiro foi realizado através da desagregação, cuja União formou desagregou os entes a fim de tentarem ser autônomos, o que resultou e refletiu diversas desigualdades entre os entes. A diferença entre o federalismo brasileiro e o americano estão não somente na origem, mas também na divisão de competência, que são opostas.

A diferença entre os modelos revela-se não apenas na forma assumida pelo federalismo brasileiro, mas também na própria origem deste. No Brasil não existiam unidades territoriais autônomas - ao contrário dos Estados Unidos da América - no momento anterior à formação da União, haja vista que as Províncias representavam a forma de divisão territorial do Império do Brasil (LIZIERO; CARVALHO, 2018, p. 1494).

Por essas razões, especialmente pela falta de autonomia e pela tensão de poder entre as unidades federativas e a União, o federalismo brasileiro é considerado fraco, inexistente e ineficaz. Segundo Liziero e Carvalho (2018), o federalismo brasileiro projeta o passado de

autoritarismo e de construção social imposta pelo poder central, e o presente de unitarismo, cujas influências derivam das Constituições autoritárias de 1937 e de 1967.

Em 2018, foi realizado o evento “Pacto Federativo Brasileiro” (<http://www.iea.usp.br/midioteca/video/videos-2018/pacto-federativo-brasileiro-parte-i>), que objetivou fazer um balanço da organização federativa brasileira dos municípios, identificar seus problemas e estabelecer diretrizes para maiores estudos de médio prazo sobre a temática. Nesse evento, alguns pontos e diretrizes foram levantados para uma maior eficiência desse tipo de governança como uma reforma tributária que revisasse os critérios de repartição dos tributos aos municípios, levando em conta o princípio da equidade fiscal (IDS, 2020).

Na Figura 1, um resumo do pacto federativo, sistema federalista ou federalismo:

Figura 1: Características do Federalismo



Fonte: NON, 2013.

A questão da equidade fiscal na distribuição de recursos tributários é considerável, uma vez que representam a maior parte da receita dos entes federativos e lhes garante a autonomia econômico-financeira, não os submetendo a barganhas ou contingenciamentos para benefícios de outros entes. Sobre essa visão, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF)

decidiu na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) abaixo, que a autonomia financeira diminuiria a possibilidade de interferência entre Poderes:

O desenho de autonomia financeira é voltado para a proteção da interferência indevida do Chefe do Poder Executivo em outros Poderes e órgãos (ou instituições) de Estado. O argumento de contingenciamento de gastos públicos não pode ser usado como instrumento de barganha política contra outros poderes e instituições, sob pena de deturpação e captura do Estado de Direito. (ADPF 504, RELATOR(A): ROSA WEBER, TRIBUNAL PLENO, JULGADO EM 20/10/2020).

Entender os aspectos do federalismo brasileiro é *sine qua non* para se estudar o conceito de seu Pacto Federativo. Este consiste no conjunto das disposições constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recursos e os campos de atuação dos entes federados. O Pacto federativo ressalta as questões estruturais do federalismo brasileiro, especialmente as competências tributárias, as capacidades tributárias ativas, a repartição das receitas, as relações de concessões excessivas dos benefícios fiscais e as tributações sobre o consumo no Brasil. O Congresso Nacional tem realizado debates a respeito do pacto federativo brasileiro somente ao que concerne às questões fiscais, o que reflete o maior interesse da União: a tributação dos entes federados.

A CRFB estabeleceu também o Sistema Tributário Nacional (STN), cuja tributação sobre o consumo acontece a partir da distribuição de competências tributárias entre os entes federativos. Em virtude das desigualdades entre e da assimetria dos entes federativos, tal modelo de tributação é considerado extremamente ineficaz, o que se reflete na própria arrecadação. Dessa forma, discute-se constantemente a necessidade de uma reforma tributária substancial sobre o consumo.

Segundo Moraes e Mello (2020), existem propostas de alteração tributária baseada na instituição de um imposto único nos moldes de um imposto sobre o valor agregado ou adicionado (IVA) que, além de simplificar a atividade fiscal, sua base tributável alargada permitiria uma incidência mais ampla da exação, especialmente no que concerne às novas tecnologias, que desafiam a tradicional distinção entre mercadorias e serviços adotada pela legislação tributária brasileira. Os autores ainda acrescentam que essa implantação combateria as guerras fiscais, questão latente entre os entes federativos, promovendo impactos positivos em suas receitas.

Verifica-se que o Brasil de fato possui uma complexa tributação sobre o consumo, o que, contudo, não é o único desafio que se impõe à legislação e à atividade tributária. A expansão da economia digital, por exemplo, tem tornado mais árdua a distinção entre mercadorias e serviços, intensificando os conflitos de competência

entre os Estados-membros (instituidores do ICMS) e os Municípios (aos quais cabe a instituição do ISSQN). Ademais, o modelo vigente permite a renúncia fiscal em excesso e, muitas vezes, indiscriminada, ocasionando as chamadas guerras fiscais e contribuindo de certa forma para o superendividamento dos entes da Federação. (MORAIS; MELO, 2020, p. 5).

A adoção de um imposto único poderia acarretar no fim das guerras fiscais referentes às atividades tributárias incidentes sobre o consumo. Para isso, faz-se necessário uma restrição severa à concessão de benefícios fiscais, uma vez que o excesso de utilização da renúncia fiscal como forma de atrair investimentos causa distorções e o esvaziamento da autonomia financeira dos entes federativos. Os aspectos mencionados a respeito do Imposto único ainda englobam a recuperação financeira dos entes federativos, uma vez que as renúncias fiscais têm sido concedidas em excesso e sem um controle efetivo e sem garantias efetivas de seu potencial de atrair investimentos.

A instituição de um imposto único sobre o consumo poderia uma certa autonomia financeira aos membros da Federação, além de contribuir para uma arrecadação mais otimizada e cooperativa. O modelo de tributação atual gera uma autonomia dos entes federativos apenas na teoria e na aparência. O fato de constituir um imposto único sobre o consumo, garantiria a competência dos entes sobre os demais tributos.

A complexidade do Sistema Tributário Nacional (STN), cujas competências estão distribuídas entre os entes federativos, diminuiu as potencialidades da arrecadação. As guerras fiscais e o endividamento dos entes federativos são problemas intrínsecos à assimetria dos entes federados brasileiros. A alteração do sistema tributário sobre o consumo encontra barreiras intransponíveis devido ao caráter constitucional indissolúvel do pacto federativo.

1.2 O Federalismo fiscal e o gerenciamento de contas públicas

O Federalismo Fiscal consiste em uma combinação de competências centralizadas e descentralizadas em um modelo cujas responsabilidades fiscais encontram-se compartilhadas entre os diferentes níveis de governo e suas respectivas unidades federativas. Essa forma de Estado implica na distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governamentais, a fim que possuam autonomia e que consigam instituir procedimentos de contribuição, de gestão tributária, de transferências fiscais, de composição e de dimensão das despesas, na medida de suas competências e capacidades financeiras.

Segundo Amorim (2021, p. 590) o federalismo fiscal é “o conjunto de previsões constitucionais que definem as diretrizes do sistema de financiamento das pessoas políticas da Federação.” Conforme Domingues (2007, p. 138): “[...] é instrumento de ordenação das finanças públicas de molde a ensejar a realização do federalismo político”. Ou, em uma última definição, Torres (2014) ressalta que o federalismo fiscal é uma ordenação onde estão contidas as regras, estabelecidas pela “Constituição financeira”, que relacionam as fontes de financiamento das pessoas políticas, que no caso pátrio se dá pela repartição discriminada da competência tributária e distribuição da receita fiscal entre os entes da Federação.

Geralmente, quando se aborda o tema de federalismo fiscal, considerando sua função dentro de uma organização federativa de Estado, o que se espera é que o mesmo garanta a autonomia financeira e orçamentária dos entes da federação; pois, ao que tudo indica, sem autonomia não há federalismo. Contudo, há muitos enlaces complexos para resumir a estrutura do capital dos entes públicos ao se falar em Federalismo fiscal.

Além da profunda heterogeneidade histórica, política, social e econômica dos entes federados, existe a necessidade de políticas e ações coordenadas do governo central que proporcionem o aperfeiçoamento fiscal do todo sem detrimento das partes. O que se torna uma tarefa quase utópica mediante as profundas diferenças, até mesmo, regionais, dos partícipes da federação. Ademais:

[...] o federalismo pode apresentar-se sob diversos modelos. Não se caracteriza sempre e necessariamente como um modelo totalmente descentralizado. Há modelos de federalismo mais, e outros menos descentralizados, assim como, há modelos que fomentam mais, e outros menos, a cooperação entre os Estados Membros (AMORIM, 2021, p. 591).

O Teorema da Descentralização de Oates, de 1977, afirma que haverá maximização da eficiência fiscal dos entes federados se observados a simetria entre as ações do governo e a preferência dos grupos que o financiam. Assim como a responsabilização do governo central pela provisão de bens cujo consumo seja uniforme, em termos de preferência e de quantidade individual demandada em todo o território federativo. Sendo a provisão de itens com preferências regionais assumidas pelos governos estaduais.

Segundo Oates (1977), o Federalismo fiscal equilibrado possui pressupostos importantes: produção governamental restrita a bens públicos puros; número “x” de bens públicos produzidos; conjunto de bens restrito a um conjunto geográfico específico; perfeita correspondência entre agrupamentos geográficos e preferências individuais; igualdade no consumo individual entre membros de uma mesma comunidade; ausência de externalidades;

ausência de custos de tomada de decisão; ausência de mobilidade individual entre jurisdições; estabilidade de preços e pleno emprego.

No que diz respeito à função distributiva, o modelo de descentralização do tipo “correspondência perfeita”, apresentada por Oates (1977, p. 56), pressupõe a perfeita distribuição da renda e o pleno uso dos fatores. O modelo de “correspondência imperfeita”, também elaborado por Oates, rompe com esses pressupostos e introduz a função fiscal distributiva no desafio de construção de um modelo federativo ótimo (SILVA, 2005, p. 123).

Ou seja, no federalismo clássico, encontra-se a característica de ser um federalismo mais descentralizado, com base na Constituição dos Estados Unidos da América. Porém, o modelo mais moderno, que nasceu na Alemanha pós-guerra (1949) através da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha é caracterizado por um federalismo que centraliza mais o poder em um ente federado supranacional. O federalismo brasileiro encontra-se entre os dois modelos, uma vez que sempre oscilou entre o modelo clássico e o modelo moderno de federalismo.

O federalismo fiscal brasileiro tem um longo histórico. Foram inúmeros episódios em que o Governo Federal teve que assumir dívidas dos demais entes, que posteriormente não eram honradas. A reformulação desse sistema, nos anos 1990, passou por mudanças nos bancos públicos estaduais e pela reestruturação das dívidas do Governo Federal com Estados e Municípios que resultou em grande subsídio para estes entes (PIRES, 2021, p. 1).

Observa-se a dificuldade dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento de sustentarem um federalismo fiscal equilibrado até mesmo pela ausência dos pressupostos fiscais infra estruturais. Os entes de uma federação, em especial a heterogênea, são diferentes esquemas, possuidores de especificidades de ordem econômica e orgânica, que implicam em desigualdade nas oportunidades e nas possibilidades de escolha ou manifestação de preferências entre indivíduos, regiões e setores produtivos. Logo, dependem de ações econômicas complementares de iniciativa do setor público governamental, com o intuito de diminuir tais discrepâncias.

Na Teoria do Federalismo Fiscal de primeira geração (FFPG), o governo central é um agente de caráter benevolente, cujo papel é a maximização da função de utilitária dos cidadãos. Já na Teoria do Federalismo Fiscal de segunda geração (FFSG), o governo central torna-se responsável pela maximização de sua função de utilidade e de sujeito a todos os incentivos presentes no ambiente institucional, direcionando seu comportamento para

situações não previstas originalmente e produzindo resultados e sugestões de políticas diferentes dos modelos anteriores.

Weingast (1995, p. 25) afirma que a “questão econômica fundamental de uma nação é desenvolver instituições políticas que comprometam crivelmente o governo com a promoção e preservação do desenvolvimento econômico”. Afirma ainda que o governo deve consistentemente ao longo do tempo, a arbitrariedade contra as ações economicamente produtivas, preservando o funcionamento adequado dos mercados.

No caso brasileiro, o processo de redemocratização e a constituinte de 1988 adota um modelo de federalismo fiscal que se diferencia por uma constante descentralização e cooperação, baseado em um sistema de descentralização fiscal, onde os entes poderiam ter sua competência tributária discriminada, além de uma clara autonomia financeira por meio de arrecadação dos seus próprios tributos, mesmo que haja uma distribuição dessa arrecadação fiscal entre as federações para mitigar os efeitos de desigualdades regionais (AMORIM, 2021).

Torres (2014, p. 25) ressalta que “é na constituição financeira que se estabelece o âmbito material do federalismo fiscal”. O autor continua sua explanação afirmando que foi esse tipo de constituição que permitiu a adoção do federalismo fiscal cooperativo de equilíbrio, que se traduziria no sistema tributário de competências, garantindo que cada pessoa política obtivesse seus recursos de forma própria.

Não há como negar que os inúmeros defeitos no sistema fazem com que a autonomia de Estados e Municípios não sejam respeitadas. Segundo Bernandes e Fonseca (2010), é evidente a necessidade de repasses da União para que parte dos estados e municípios brasileiros cumpram suas despesas correntes. Os autores indicam que um dos maiores problemas é a desigualdade regional e que, se não houver um desenvolvimento econômico mais igualitário entre as regiões brasileiras, de nada valerá a distribuição de competência tributária como instrumento de garantia da autonomia financeira.

1.3 A crise fiscal no Estado do Rio de Janeiro

Segundo Pinto (2019), o estado do RJ, a segunda maior federação em participação no PIB e importância no Brasil, iniciou, a partir de 2015, uma de suas maiores crises. Essa, tem origem e motivos em várias dimensões, com problemas que ocorrem simultaneamente, nas

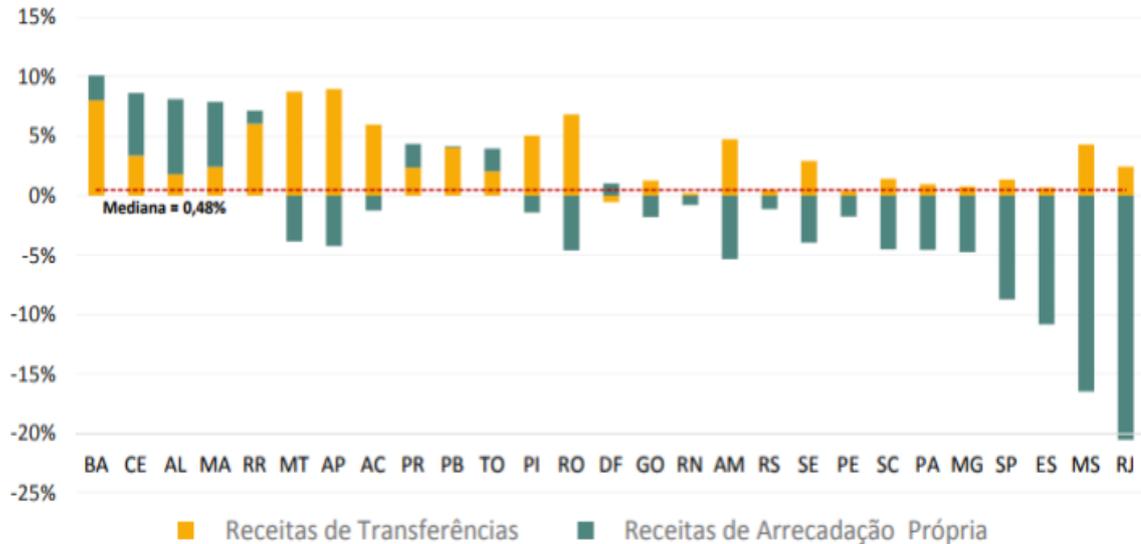
áreas econômica, fiscal, administrativa, política e de segurança pública. Na área econômica, houve uma significativa queda no PIB e dos investimentos, liderados pelos setores de petróleo e gás e de infraestrutura social e urbana, provocando um grande aumento das taxas de desemprego fluminense.

A discussão sobre a degradação das finanças públicas subnacionais tornou-se evidente a partir das renegociações federativas no biênio 2015-2016. Torrezan e Paiva (2020) defendem que esses debates não devem ser apenas centrados no rigor do ajuste orçamentário e contábil, mas sim na perspectiva do pacto federativo e trazer soluções baseadas em um federalismo cooperativo.

Analisando dados sobre a situação fiscal dos estados, Torrezan e Paiva (2020) dividem os entes federativos que declararam sua crise financeira no período de 2014-2017 em dois grandes grupos: o primeiro, composto por São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul; e o segundo, composto pelos estados do Amapá, Piauí, Santa Catarina, Bahia, Paraná, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Rio Grande do Norte.

O primeiro grupo de federações apresentam as seguintes características: endividamento igual ou superior a 200% da Receita Corrente Líquida (RCL) e possuem déficit primário ou superávit insuficiente. No segundo grupo, as entidades subnacionais apresentam uma situação fiscal menos alarmante que o primeiro, principalmente por estarem abaixo do endividamento público estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), porém, demonstraram dificuldades em gerar um superávit primário em cumprimento às obrigações correntes. A situação do RJ demonstrava-se a mais grave dos dois grupos (Figura 2).

Figura 2: Variação percentual da receita tributária e transferências por estado da federação



Fonte: TORREZAN; PAIVA, 2020.

Mercês e Freire (2017) apontam a gravidade do caso do estado do Rio de Janeiro, que apresentou em 2016, o maior número de empresas extintas em 17 anos (14.439 mil). Além de apresentar um cenário de alto desemprego, com 420 mil postos de trabalho extintos em 2015-2016, número superior apenas ao computado registrado na década de 90. Com a queda brusca de arrecadação tributária e de produção industrial (queda de 4%), o RJ decretou estado de calamidade financeira, iniciando negociações para aderir ao RRF.

Na questão administrativa, Mercês e Freire (2017) resumem o caos deficitário das contas fluminenses em dois eixos: o primeiro é relacionado às despesas com pessoal e previdenciárias; o segundo, a significativa rigidez orçamentária que traz problemas graves de liquidez. O RJ, por muitos anos, descontou das despesas previdenciárias as receitas de royalties e os depósitos judiciais. A partir de 2016, com a queda das receitas das duas fontes mencionadas, o déficit previdenciário subiu, evidenciando o alto comprometimento do orçamento do estado com pessoal, deixando-o acima dos 60% da RCL definida na LRF como teto para gastos com funcionalismo. Quanto ao orçamento fluminense, há pouca margem de manobra. Há uma rigidez orçamentária com alto grau de comprometimento das receitas.

No campo político, a Operação Lava Jato no Rio de Janeiro, desorganizou política e administrativamente a gestão do estado, uma vez que se descobriram diversos casos de corrupção e alcançou uma variedade de partidos políticos, atingindo, principalmente, a equipe que estava no governo do Rio, culminando na prisão do ex-governador Sérgio Cabral e do seu

apadrinhado político, Luiz Fernando Pezão, que foi eleito governador do Rio, ambos do partido PMDB (GENI-UFF, 2020).

Na segurança pública, um dado grave: após o fracasso da política das Unidades de Políticas Pacificadoras (UPPs), houve um avanço do crime organizado, submetendo cerca de 3,7 milhões de pessoas a algum tipo de grupo criminoso, tanto do tráfico de drogas quanto da milícia. Essa última se expandiu de forma rápida e hoje controla 25,5% dos bairros do Rio de Janeiro, em um total de 57,5% do território da cidade (GENI-UFF, 2020).

Segundo Pinto (2019), toda essa deterioração econômica implicou em uma crise fiscal sem precedentes no território, atrasando salários dos servidores estaduais, pagamento de fornecedores e paralisação de obras de infraestrutura.

Dessa forma, em 2017, o governo estadual, por meio do governador que estava em exercício, Luiz Fernando Pezão, fez a adesão ao PRF disponibilizado pelo governo federal, a fim de renegociar duas dívidas, adotando como princípio estruturante o ajuste fiscal. Segundo Nazareth e Araújo (2021), o período de 2016 foi determinante para a decisão de adesão ao PRF, uma vez que houve três destaques negativos que alteraram completamente o equilíbrio fiscal do estado:

- Redução da arrecadação do ICMS, com quedas de 11,7% em 2016 e 5,2% em 2015 já descontada a inflação, indicando a severidade dos impactos da crise econômica sobre as finanças do Estado;
- Redução das receitas patrimoniais, cujos valores foram 34,7% inferiores, em termos reais, aos arrecadados em 2015, sobretudo por causa da mencionada queda dos royalties e PE recebidos;
- Redução da receita de operações de crédito, que somou R\$ 1,05 bilhão, queda de 79% em relação aos R\$ 5 bilhões arrecadados em 2015 (NAZARETH; ARAÚJO, 2021, p. 25).

O PRF adotado pelo RJ teve como condições e vantagens suspender o pagamento das parcelas da dívida do estado com a União desde que fossem adotadas medidas de ajuste fiscal, como corte de gastos, congelamento de salários de servidores, alienação de ativos, redução da folha de pagamentos e privatizações locais. Inclusive, a privatização da empresa CEDAE foi vista como condição essencial para a adesão do estado ao RRF e foi realizada em 2021. O plano de recuperação é tão abrangente que, somente nos três primeiros anos de vigência, o estado fluminense deixou de pagar R\$ 92 bilhões à União.

Em 2021, o Congresso modificou as regras para adesão ao RRF, sendo, de certa forma, abrandadas, passando de 6 para 10 anos a duração do regime especial, com 1 ano de prazo para a apresentação de um novo plano de ajuste, derrubando a exigência de que as estatais das federações fossem completamente privatizadas.

A questão da gravidade da crise fiscal no RJ foi levantada e prevista pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) a partir de 2010. O TCE fez apontamentos com respectivas recomendações em seus relatórios, alertando o campo político e gestores públicos do que estaria por vir.

1.4 Considerações sobre os relatórios do TCE-RJ: Exercícios 2010-2016

É amplo o entendimento na literatura científica sobre o papel dos Tribunais de Contas (TCs) no quadro institucional brasileiro. Esses estudos, que discorrem sobre a participação dos TCs na história do país, se iniciam a partir da incorporação dos TCs na CFRB de 88, além de debaterem sobre sua natureza jurídica, competência e alcance jurídico de suas decisões.

Segundo o art. 71 da CFRB de 88, “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete” (BRASIL, 1988, p. 15). Assim, os TCs são vistos como de controle externo ao Poder Executivo.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto afirma a autonomia dos TCs como sendo idêntica as dos Tribunais do Judiciário, e que, assim, seus congêneres municipais e estaduais possuem e gozam das mesmas prerrogativas. Enfatiza também que os Tribunais de Contas são “estruturas políticas da soberania, no desempenho de diversas funções de proteção de direitos fundamentais de sede constitucional” (MIRANDA, 2016, p. 38).

Celso Antônio Bandeira de Mello reforça que os Tribunais de Contas não são subordinados ao Poder Legislativo. O ponto chave é a interpretação do termo “auxílio” expresso na constituição. Luiz Bernardo Dias Costa alcunha aos Tribunais de Contas a pecha de “cooperador plural e onímodo de toda a administração financeira orçamentária, não se subsumindo a qualquer um dos Poderes do Estado no desempenho de sua atuação” (MIRANDA, 2016, p. 38).

Dessa forma, o principal papel do TCE-RJ é de atuar como um controle externo ao Poder Executivo, tendo como principais funções impedir a ingerência de qualquer área dos Poderes mencionados, preservar a garantia das dotações orçamentárias, reservar a discricionariedade administrativa, entre outros. Nesse contexto, O TCE-RJ atuou dentro de duas funções quando fez relatórios alarmantes e com recomendações orçamentárias a seguir a partir de 2010, quando já parecia prever a crise subsequente no RJ.

No relatório referente ao exercício de 2010, identificado pelo processo TCE-RJ nº 105.080-3/11, a análise de contas do governo resultou pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo, com ressalvas, determinações e recomendações.

Na análise dos anos entre 2007 a 2010, constatou-se, através da avaliação de indicadores de base fixa, que a conjuntura econômica favoreceu significativamente a arrecadação de receitas estaduais. Nas comparações dos números referentes aos meses de dezembro dos quatro anos anteriores a 2010, houve momentos distintos atravessados pelo ERJ: “...o crescimento moderado nos anos anteriores à eclosão da crise financeira internacional; o choque externo provocado por esta crise sobre o nível de atividade e suas consequências; e a gradual recuperação e superação daqueles efeitos” (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 38).

As ressalvas e recomendações vieram a partir da menção da possibilidade de mudança de tendência. A mudança da taxa SELIC, elevando-a, no período de final de 2010 e início de 2011 para conter pressões e do superávit primário encareceriam o crédito, o que traria uma consequente recuo do ritmo de crescimento do consumo das famílias.

Assim, o relatório do TCE-RJ de 2011, referente ao exercício anterior, já previa uma diminuição provável do consumo das famílias e um menor ritmo de crescimento no PIB (entre 4 e 5%) do RJ para o ano de 2011. Além disso, para a análise final do relatório, onde os técnicos do TCE-RJ avaliam se o Executivo cumpriu as 29 recomendações relativas ao exercício de 2009, como: a regularização do repasse a terceiros dos valores retidos concernentes a exercícios anteriores, proceder à conciliação dos valores da dívida ativa efetivamente arrecadados com os registrados nas respectivas contas contábeis de arrecadação, ou elaboração de rotinas e procedimento contábil para constituir a provisão para Rioprevidência.

A análise das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2011 (processo TCE-RJ nº 103.535-6/12) resultou pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo, com ressalvas, determinações e recomendações. A análise realizada quanto ao atendimento das determinações, apresentou o seguinte resultado: 14 foram atendidas (AT), correspondendo a 28% do total; 9 foram parcialmente (AP), correspondendo a 18% do total; 21 não foram atendidas (NAT), correspondendo a 42% do total; 5 estão em atendimento (EAT), correspondendo a 10%; 1 estão sendo analisadas em sede de auditoria (APA), correspondendo a 2%.

O Relatório inicia lembrando que o planejamento governamental deveria obedecer ao plano plurianual instituído pela Lei Estadual nº 5.181/08 e foi feito de acordo com o orçamento aprovado para o ERJ para o exercício de 2011, aprovado pela Lei Estadual nº 5.858/11, que estimou a receita e fixou a despesa em R\$56.213 milhões. Durante o exercício foram executadas modificações no montante inicial, abrindo créditos adicionais, que totalizaram R\$15.016 milhões, e alterações no Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) no valor de R\$8.688 milhões, resultando num orçamento final de R\$ 62.542 milhões.

O parecer do exercício de 2011 foi considerado favorável, uma vez que, analisando o balanço e o resultado da execução orçamentária pelas receitas e despesas empenhadas, o montante positivo foi de R\$1.040 milhões, (contrastando com o déficit de R\$ 222,2 milhões verificado em 2010). Adotando-se o critério de despesas liquidadas, o resultado passa a ser superavitário em R\$1.297 milhões.

A análise do balanço financeiro demonstrou um resultado superavitário tanto para as receitas orçamentárias quanto para as extraorçamentárias, que superaram suas correspondentes despesas, de R\$1.040 e R\$630 milhões, respectivamente. Como fato relevante, foi constatado que o exercício de 2011 apresentou um aumento no saldo do disponível da ordem de 26% relativamente ao valor apurado em 2010, equivalente a R\$1.669 milhões (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 24).

A análise das contas do governo do ERJ relativas ao exercício de 2012 (processo TCE-RJ nº 105.033-4/13) também resultou pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo, com Ressalvas, Determinações e Recomendações. O planejamento governamental do exercício de 2012 já compreendia o PPA do quadriênio que iria até 2015, onde o orçamento geral do estado para o ano de 2012 em R\$ 64.032.218.033. a execução da receita em 2012, as receitas bimestrais apresentaram 3,17% de aumento de arrecadação acima da meta, sendo a receita tributária do ERJ, responsável por 58,01% da arrecadação.

A questão que permeou a avaliação do TCE em 2012, mostra que o resultado financeiro apurado no balanço patrimonial foi superavitário em R\$ 3.760.859.216, com um aumento no saldo disponível de 0,4% relativamente ao valor apurado em 2011, equivalente a R\$ 32.776.535. Quando avaliados os critérios da LRF, o valor da RCL teria caído a 2,41% em relação ao ano anterior, os gastos com pessoal corresponderam apenas 39,02% do RCL. A dívida pública do ERJ aumentou em termos nominais 16,11%, em relação a 2011, mas ainda estava dentro dos parâmetros da LRF.

Em 2012, o governo federal havia tomado algumas atitudes para estimular a economia, uma vez que o PIB cresceu somente 0,9% em relação ao ano anterior:

Ao longo do ano de 2012, várias medidas foram anunciadas pelo Governo Federal para estimular a economia, destacando-se as seguintes: redução do IPI para linha branca e automóveis; corte dos juros básicos da economia; e redução, em mais de R\$ 100 bilhões, dos chamados depósitos compulsórios. O Governo Federal também reduziu o IOF para empréstimos tomados pelas pessoas físicas, deu prosseguimento à desoneração da folha de pagamentos, liberou mais crédito para os estados, anunciou um programa de compras governamentais de R\$ 8,4 bilhões e tomou medidas de defesa da concorrência (RIO DE JANEIRO, 2013, p. 28-29).

A economia brasileira já apresentava sinais fortes de desindustrialização. O RJ ficou entre os nove das quatorze federações que teve uma crítica redução participação da indústria no PIB (-5,6%, abaixo da média nacional, de -2,7%), confirmando a série decrescente que se iniciou em 2010. O relatório do TCE aponta também uma desaceleração na criação de empregos, com a drástica redução de 37,2% o número de novas vagas criadas.

A análise das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2013 (processo TCE-RJ nº 105.879-8/14) resultou pela Emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo, com Ressalvas, Determinações e Recomendações. Em relação às recomendações passadas, 29 foram atendidas, 20 foram parcialmente atendidas, 8 não foram atendidas, 1 se encontrava em atendimento, 1 estava sendo analisadas em sede de auditoria.

Em 2013, a economia fluminense apresentou um aumento no PIB de 2,65%, superior à média nacional (2,3%), segundo a Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ). Os resultados foram considerados positivos em comparação com o ano anterior, o que apontava para o crescimento da economia e para reflexos positivos nas finanças estaduais (RIO DE JANEIRO, 2014).

Em 2013, houve um resultado positivo quanto à presença da indústria no PIB, muito relacionado ao impulso e isenções fiscais para a indústria de veículos automotores na região sul fluminense, o que representou 26,7% de produção da indústria, seguida pela indústria farmacêutica (11,8%), de borracha e plástico (19,8%) e de outros produtos químicos (5,6%). Porém, apesar do resultado positivo nos setores citados, houve uma forte retração na indústria de transformação da metalurgia de (-14,5%) e nas atividades extrativas (-6%), o que acabou tendo um impacto sobre o total da indústria fluminense em 2013 (RIO DE JANEIRO, 2014).

A análise do TCE sobre 2013 já aponta que há um descumprimento da meta prevista em LDO no que diz respeito à endividamento, pois foi da ordem de R\$ 9,5 bilhões, 55,4% a

mais que o previsto. Uma das observações no Relatório aponta que: “Em 2013, o resultado primário foi deficitário em R\$ 4,7 bilhões, evidenciando que o estado dependeu de recursos de terceiros para cobertura de suas despesas, ou seja, que as receitas não financeiras não foram capazes de suportar as despesas não financeiras.” (RIO DE JANEIRO, 2014, p. 280).

A análise das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2014 (processo TCE-RJ nº 101.885-1/15) resultou pela Emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo. O que mais chama a atenção no Relatório referente à 2014 é a dívida consolidada, que alcança um montante de R\$ 90,33 bilhões, ou seja, uma variação nominal de 13,2% em relação ao ano anterior:

O índice definido pelo Senado Federal como parâmetro de grau de endividamento dos entes, que é obtido pelo cálculo da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida – RCL, aumentou em relação ao exercício anterior, saindo de 153,8% para 178,2%. Tal variação é resultado da queda real da RCL em -5,7% somado às novas Operações de Crédito contratadas no exercício e em exercícios anteriores, que se encontram em fase de desembolso (RIO DE JANEIRO, 2015, p. 174).

A análise das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2015 (processo TCE-RJ nº 102.203-6/16) resultou pela Emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo. O Relatório inicia mostrando o panorama econômico brasileiro, que se confunde diversas vezes com o fluminense. Há uma clara desaceleração de arrecadação a partir de 2013, além da perda da competitividade da indústria, crise de confiança dos agentes econômicos, o descontrole fiscal e o aumento da taxa de juros.

Segundo a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) (2016), o desempenho da indústria de transformação no ERJ, teve uma variação anual negativa de -1,2%, contra +2,8% em 2014. Também houve contração no comércio varejista (com decréscimo de 3,2%). Ainda segundo a FIRJAN (2016), “os índices de confiança do empresário industrial fluminense (ICEI-RJ) registrou forte pessimismo, ao longo do ano de 2015” e o quociente de resultado do saldo financeiro mostrou um déficit de 0,87. O resultado dos fluxos de caixa no exercício de 2015 também foi negativo no montante de R\$ 1.143.405 mil (RIO DE JANEIRO, 2016, p. 23).

A análise das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2016 (TCE-RJ nº 101.576-6/17) resultou pela Emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo. Em 2015, foram feitas inúmeras recomendações, as quais: 14 foram atendidas, 14 parcialmente atendidas, 5 não foram

atendidas, 12 permaneciam em atendimento e 1 estava sendo analisada em auditoria (RIO DE JANEIRO, 2017).

Em 2016, nenhum setor dentro da indústria de transformação no ERJ teve uma variação positiva de produtividade. A variação negativa dos setores da indústria fluminense foram, respectivamente: veículos automotores (-61,6%), metalurgia (-19,3%) e borracha e material plástico (-9,7%). Esses resultados contribuíram para o péssimo número da indústria nesse ano. O comércio varejista registrou um decréscimo acumulado, em 2016, de -8,0% abaixo da média do país (-6,2%) (RIO DE JANEIRO, 2017).

O resultado negativo e hecatombe econômica do ERJ impactou fortemente no mercado de trabalho, quando houve um saldo negativo de 237.361 vagas formais. A dívida pública consolidada também aumentou e “...alcançou o montante de R\$ 108,76 bilhões. Este montante apresentou uma variação nominal, em relação ao saldo de dezembro de 2015, de 0,6%, e real, de -6,1%¹⁸.” (RIO DE JANEIRO, 2017, p. 253).

Na análise da evolução das contas fluminenses, a partir dos relatórios do TCE e de seus balanços financeiros consolidados, foram elaboradas as Tabelas 1 e 2, abaixo, para demonstrar a rápida deterioração das contas públicas.

Tabela 1: Evolução das Receitas Financeiras do ERJ - Em R\$ Mil

Receita	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Orçamentária	48.806.070	55.402.804	60.574.717	71.192.474	75.790.987	61.654.166	50.685.309
ExtraOrçam	9.288.677	10.040.945	11.833.073	19.604.222	21.561.901	36.389.145	75.476.436
Saldo exerc. Anterior	6.919.339	6.452.039	8.099.884	8.132.660	9.590.270	8.938.830	7.795.425
Total	65.014.087	71.895.788	80.507.674	98.931.370	106.943.159	106.982.141	133.959.186

Fonte: O autor, 2023.

Tabela 2: Evolução das Despesas Financeiras do ERJ - Em R\$ Mil

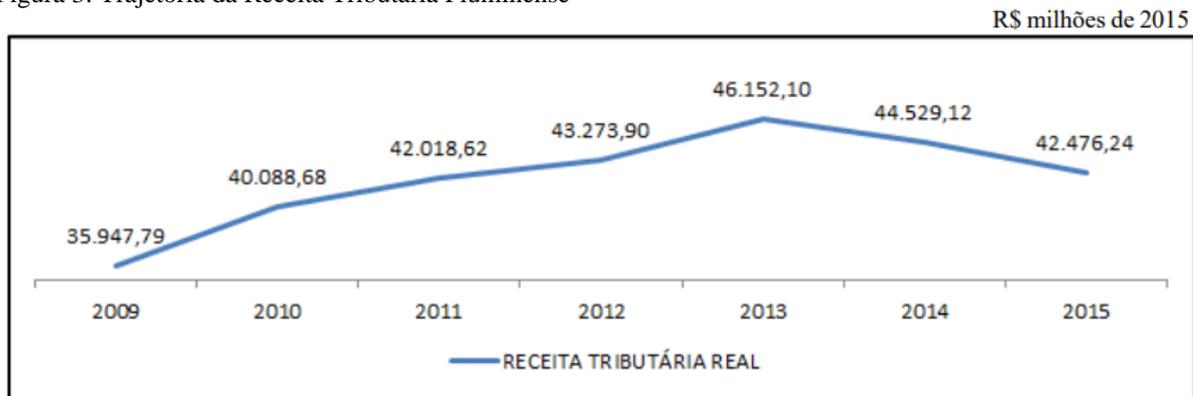
Despesa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Orçamentária	49.028.269	54.363.154	60.831.781	71.663.151	75.704.294	65.978.035	60.832.044
ExtraOrçam	9.533.778	9.411.293	11.543.233	17.550.214	22.300.035	33.208.681	67.080.514
Saldo exerc. Anterior	6.452.039	8.121.342	8.132.661	9.590.270	8.938.830	7.795.425	6.044.612
Total	65.014.087	71.895.788	80.507.674	98.803.636	106.943.160	106.982.141	133.957.170

Fonte: O autor, 2023.

Nas Tabelas 1 e 2 acima, pode-se perceber que somente nos anos de 2011 e 2014 o ERJ teve um superávit orçamentário, ou seja, as receitas orçamentárias foram de maior valor que as despesas. Em todos os outros anos, as contas do estado fecharam por estarem com receitas extraorçamentárias em caixa, que não necessariamente, pertencem a federação fluminense.

De acordo com a SEFAZ-RJ (2017), a receita tributária teve uma queda real de 2013 a 2015, acumulada em R\$ 3,6 bilhões, de acordo com a Figura 3, abaixo:

Figura 3: Trajetória da Receita Tributária Fluminense



Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda, 2017.

Do ano de 2015 para o ano 2016, houve uma queda drástica de receita orçamentária, de quase 11 bilhões de reais, deve-se a crise no setor de óleo e gás, que é fundamental para explicar o agravamento rápido da crise do estado:

O Rio de Janeiro não conseguiu escapar da maldição do petróleo. A queda de cerca de 50% do preço do barril do tipo Brent em menos de um ano e a crise desatada na Petrobras após a Operação Lava Jato escancararam que nem o Brasil, nem muito menos o Rio, de onde sai 80% da produção nacional, eram imunes aos vai-e-vens do setor, na época de bonança e euforia, parecia que ia resolver os problemas do país (MARTIN, 2015, p. 1).

A cadeia produtiva de gás e petróleo, carro chefe da economia fluminense e responsável por um terço do PIB do ERJ foi retraída devido à diminuição do plano de investimentos da Petrobras, gerando desemprego e fazendo cair a arrecadação de ICMS.

O TCE, nos relatórios analisados, gerou várias recomendações e ressalvas, e referente ao processo TCE-RJ n.º 108.167-8/16, referente ao exercício de 2015, a Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ-RJ) fez uma inspeção extraordinária, deixando claro os seguintes pontos

de alarde e preocupação com a insustentabilidade da situação fiscal fluminense, abaixo, a transcrição dos erros encontrados em auditoria (RIO DE JANEIRO, 2017, p. 15):

- A trajetória do endividamento do estado não é sustentável;
- Os recursos captados nas operações de crédito são aplicados em finalidade diversa à autorização legal;
- Não comprovação da aplicação dos recursos na finalidade contratada;
- Recursos financiados no longo prazo são aplicados em projetos de curto prazo;
- Falta de publicidade em relação aos fatos que afetam o endividamento estadual.

Em 2016, a dívida pública chegou a R\$ 106,15 bilhões de reais, ultrapassando o permitido pelo Senado Federal, correspondendo a 201,94% da RCL. Por todos esses motivos, a fim de efetivar uma reversão na degradação fiscal devastadora pelo que passou o ERJ nos anos de 2010 a 2016, as despesas deveriam manter estabilidade em um patamar inferior às receitas, o que significa corrigir as despesas de todos os exercícios anteriores, considerando a inflação. Em 2017, foi promulgada a Lei de RRF, no governo Temer. O Rio de Janeiro foi o primeiro ente federativo a fechar o acordo.

1.5 O Regime de Recuperação Fiscal da Lei Complementar N°159/2017

Segundo a Fazenda do RJ, o RRF, constituído através da Lei Complementar Federal n° 159/2017, foi criado para auxiliar os Estados com desequilíbrio financeiro grave, fornecendo recursos para o ajuste de suas contas. Assim, ele acaba por complementar e fortalecer também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que não possuía até aquele momento previsão para o tratamento desses tipos de casos (RIO DE JANEIRO, 2023).

De acordo com o RRF, o desequilíbrio financeiro é considerado grave quando a receita corrente líquida (RCL) anual do Estado é menor do que a dívida consolidada ao final do último exercício; o somatório das suas despesas com pessoal, juros e amortizações seja igual ou maior que 70% da RCL e o valor total de obrigações seja superior às disponibilidades de caixa. Só poderá aderir ao RRF o Estado que cumprir esses três requisitos de entrada (RIO DE JANEIRO, 2023, p. 1).

O ente federativo, a partir da adesão ao RRF, possui acesso, por exemplo, a terem as parcelas de até 36 meses referentes à contratos de dívidas administradas pelo Tesouro

excepcionalmente reduzidas. Em caso de prorrogação do prazo, o corte especial será reduzido até que, ao final do regime, sejam integralmente pagas as parcelas da dívida com a União.

Há também a possibilidade de suspender temporariamente os requisitos legalmente exigidos para contratar operações de crédito, assim como suspender demais vedações e determinações aplicadas quanto ao descumprimento de tetos firmados para despesas de pessoal e para a dívida consolidada (no que diz respeito às despesas de pessoal, o prazo de gastos com o pessoal cumprindo os limites legais passa a ser o do RRF).

Outra vantagem é a cessação da demanda de comprovação, para as transferências voluntárias. Nessa condição, o Estado paga prontamente tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União, presta contas dos recursos recebidos e respeita limites de dívida consolidada e títulos, operações de crédito, inclusive por meio de receitas previstas, saldos devedores e despesas totais com pessoal, de forma mais rápida.

Além disso, ao assinar o RRF, o Estado passa a ter a possibilidade de contratação de operações de crédito com garantia da União, voltadas para financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal; financiamento de auditoria do sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos; financiamento dos leilões de pagamento, reestruturação de dívidas com o sistema financeiro; modernização da administração fazendária; e antecipação de receita da privatização de empresas, dentre outros. Entretanto, o volume de operações que poderá ser contratado dessa forma será limitado pela Secretaria do Tesouro Nacional e deverá observar as Resoluções do Senado Federal que tratam da limitação da oferta de garantias por parte da União (RIO DE JANEIRO, 2023, p. 2).

Bevilacqua *et al.* (2017) ressaltam que, para realizar a adesão ao RRF, os entes federativos devem, simultaneamente, apresentar:

- (i) Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior ao pedido de entrada no RRF menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro, conforme a LRF;
- (ii) Despesas com recursos humanos e pessoal liquidadas, do exercício anterior ao pedido de entrada no RRF, contando com juros e amortizações, compondo ao menos 70% da RCL aferida (Art. 18 da LRF);
- (iii) Disponibilidades e previsões de caixa inferiores ao valor total de obrigações contraídas, a ser apurado na forma do artigo Art. 42 da LRF.

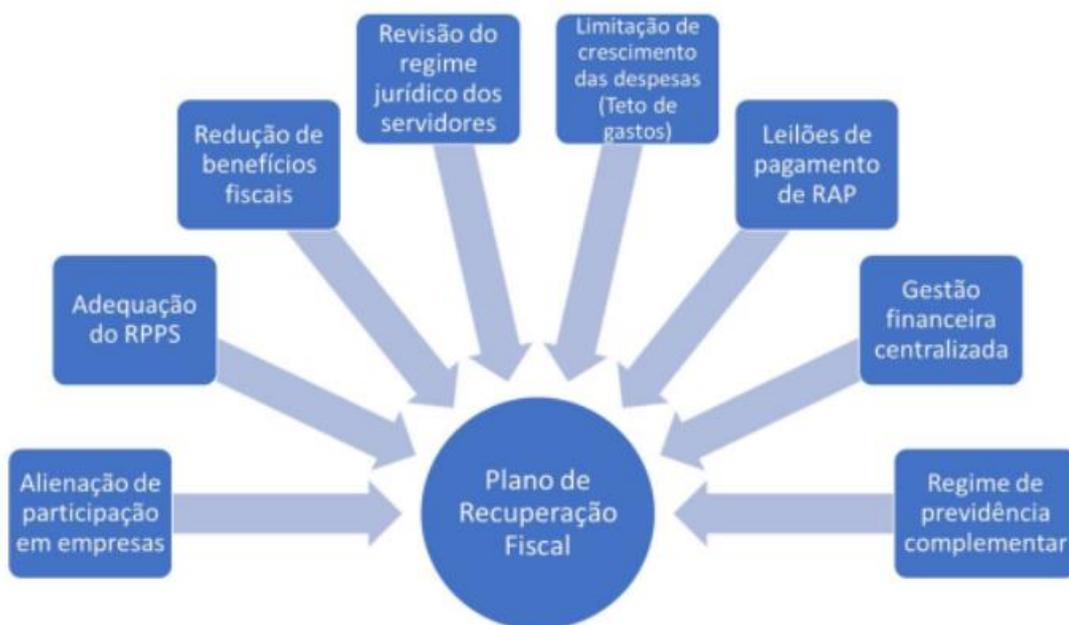
Os estados que decidirem aderir ao RRF, devem, obrigatoriamente, seguir as medidas de ajuste fiscal (BEVILACQUA *et al.*, 2017; TORREZAN; PAIVA, 2020):

- (i) Autorizar a privatização de empresas dos a fim de utilizar os recursos para quitação de passivos;

- (ii) Adotar o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) mantido pelo estado das regras da Lei nº 13.135/2015;
- (iii) Revisar o regime de todos os servidores a fim de suprimir ou retirar vantagens ou benefícios que não estejam expressos na Lei nº 8.112/1990;
- (iv) Instituir regime de previdência complementar;
- (v) A federação não poderá realizar saques de contas de depósitos judiciais, com exceção dos previstos pela Lei Complementar nº 151/2015;
- (vi) Reduzir e não conceder mais incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, de, no mínimo, 10% a.a. (dez por cento ao ano), ressalvados os que já possuem condições pré-estabelecidas pela alínea 'g' do inciso XII do §2º do artigo 155 da Constituição Federal de 1988;
- (vii) Não poderá criar de emprego público que implique aumento de despesa;
- (viii) Não poderá celebrar contrato de repasse ou convênio com outros entes federativos.

Na Figura 4 abaixo, uma síntese das exigências para a adesão ao RRF:

Figura 4: Exigências do RRF constantes no art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017



Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional, 2022.

As ações que a federação candidata ao RRF deve adotar integram um PRF, que forma uma lei ou um conjunto de leis, com informações sobre o diagnóstico das contas públicas e o desequilíbrio financeiro, além do detalhamento das medidas de ajuste, seus impactos e prazos para adoção.

O prazo de vigência do RRF também é fixado em lei, conforme o a supervisão do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF) – composto por um indicado do Ministério da Fazenda, outro pelo Tribunal de Contas da União e o último pelo estado candidato - que foi estabelecido para criado para verificar seu andamento. O RRF é limitado a trinta e seis meses, sendo possível uma prorrogação, se for necessário, por período não superior àquele já fixado. Esse Conselho precisa elaborar mensalmente uma série de relatórios simplificados para que a União acompanhe “...a execução das medidas de ajuste e impactos, o monitoramento das vedações, a evolução dos resultados orçamentários e financeiros, a avaliação dos riscos fiscais e passivos contingentes e a evolução da situação fiscal” (NAZARETH; ARAÚJO, 2021, p. 35).

Uma observação importante sobre o RRF, é que, em caráter excepcional, a federação pode aderir ao regime sem ter atingido o primeiro requisito (RCL do exercício anterior ao pedido de entrada no RRF menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro, conforme a LRF).

Porém, o Estado nesse caso não terá acesso às prerrogativas do art. 9º da Lei, ou seja, não poderá ter acesso a:

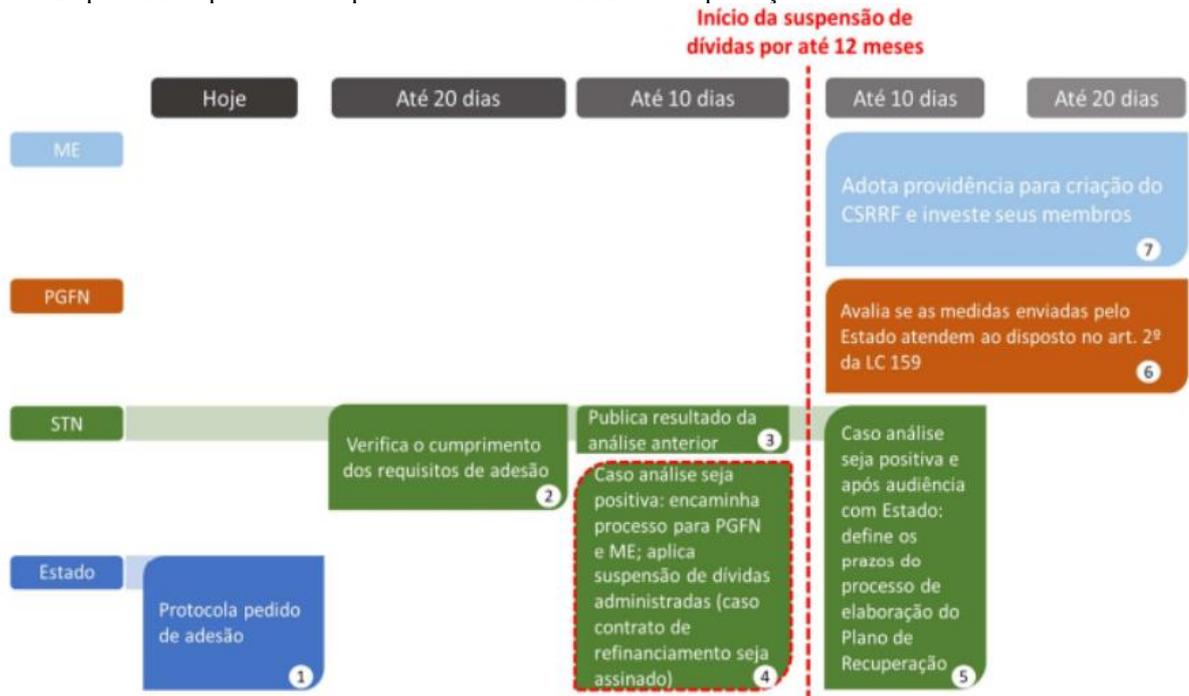
I - Concederá redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia contratados em data anterior ao protocolo do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal de que trata o art. 4º; (Inciso acrescentado pela Lei Complementar Nº 178 DE 13/01/2021).

II - Poderá pagar em nome do Estado, na data de seu vencimento, as prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, contempladas no pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e contratadas em data anterior ao protocolo do referido pedido, sem executar as contragarantias correspondentes. (Inciso acrescentado pela Lei Complementar Nº 178 DE 13/01/2021) (BRASIL, 2017, p. 10).

Concluídos os trâmites de análise do PRF e após a manifestação favorável do ministro da economia, os pareceres da Secretaria do Tesouro Nacional, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e do próprio CSRRF devem ser também favoráveis para assinatura e homologação com o presidente da república.

Na Figura 5, abaixo, há o fluxograma de ações para a adesão ao RRF:

Figura 5: Etapas entre o protocolo do pedido de adesão ao RRF e sua aprovação



Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional, 2022.

O RRF foi idealizado de maneira que fosse uma ajuda temporária aos entes federativos brasileiros que precisavam reequilibrar suas contas. Dessa forma, o regime pode ser extinto ou reincidido por cinco motivos:

- Se todos os termos e condições do RRF forem satisfeitos;
- Se a vigência máxima de 9 exercícios financeiros do RRF acabar;
- A pedido do Estado, devendo ser seguido de lei estadual;
- Se o Estado for considerado inadimplente por dois exercícios;
- Em caso de propositura pelo Estado de ação judicial para discutir a dívida ou os contratos citados nos incisos I e II do artigo 9º da mesma Lei.

Além da letra da lei, para a orientação das unidades da federação que queiram aderir ao RRF, há Manual do Regime de Recuperação Fiscal, escrito pela Secretaria do Tesouro Nacional em conjunto com o CSRRF.

Além disso, todos os artigos e incisos da legislação que acompanha o RRF deve ser cumprida e observada pelos estados da federação que desejam homologar o referido regime para sua região. Segue o conjunto de leis de âmbito federal que devem ser observadas pelas federações:

- Lei Complementar Federal nº 159/2017 - Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016;
- Decreto Federal nº 9.109/2017 - Regulamenta a Lei Complementar 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal;
- Decreto Federal nº 9.112/2017 - Dispõe sobre a participação nos Conselhos de Supervisão de que trata o art. 6º da Lei Complementar 159, de 19 de maio de 2017;
- Portaria Ministerial nº 381/2017 - Define os critérios de verificação do disposto no inciso II do § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e no inciso IV do § 2º do art. 1º do Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017.

As referidas leis possuem importância pois estabelecem um mecanismo legal para ajudar os estados e o Distrito Federal a superarem crises financeiras e se recuperarem economicamente. A Lei Complementar Federal nº 159/2017, como a lei principal, estabelece as bases e os princípios gerais do RRF, enquanto os decretos federais, têm a função de regulamentar aspectos específicos, fornecendo diretrizes mais detalhadas sobre sua aplicação. Além disso, as portarias definem os critérios específicos para a verificação do cumprimento das condições estabelecidas na Lei Complementar e no Decreto Federal, com o objetivo de garantir que os estados em recuperação fiscal estejam seguindo as obrigações estabelecidas.

2 METODOLOGIA

Nesta seção serão explicados os métodos de pesquisa aplicados a esse estudo. Segundo Lakatos e Marconi (2017), o conhecimento é um processo inacabado, dinâmico, construído por relações sociais ao longo do tempo. Além disso, as autoras ressaltam que o conhecimento científico ou real, que rege a pesquisa e trabalhos científicos é: Contingente, sistemático, verificável, falível e aproximadamente exato. É um conhecimento contingente, pois suas proposições ou têm sua veracidade ou falsidade conhecida através da experiência e não apenas pela razão, como ocorre no conhecimento filosófico, ou pela fé, como no conhecimento religioso.

Ademais, o conhecimento científico é sistemático, uma vez que se trata de um saber ordenado logicamente, formando um sistema de ideias, chamado de teoria, e não um misto de conhecimentos dispersos e desconexos. É verificável, pois as hipóteses que não podem ser comprovadas não pertencem ao âmbito da ciência. Gil (2008) afirma que, para que um conhecimento possa ser considerado científico, é necessário identificar as operações técnicas e intelectuais que possibilitam a sua verificação, ou seja, determinar o método, procedimento ou técnica que possibilitou ao cientista chegar a esse conhecimento, ou seja, sua metodologia.

Essa pesquisa utiliza suas classificações de acordo com Prodanov e Freitas (2013) e Bardin (2016), seguindo abaixo suas especificações.

Segundo a definição do Decreto nº 5.798, de 7 de junho de 2006, que regulamenta incentivos fiscais às ações de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, a pesquisa aplicada é aquela em que “[...] os trabalhos são executados com o objetivo de adquirir novos conhecimentos, com vistas ao desenvolvimento ou aprimoramento de produtos, processos e sistemas” (BRASIL, 2006, p. 1).

Assim, a classificação quanto à natureza desse texto é o de pesquisa aplicada, pois tem objetivo de gerar conhecimentos sobre uma situação já colocada. Além disso, é um tipo de pesquisa que se concentra, no ramo das Ciências Sociais, em torno dos problemas cotidianos de instituições, organizações, grupos ou atores sociais. É uma pesquisa interessada em elaborar diagnósticos, identificar problemas e buscar soluções (THIOLLENT, 2009).

Quanto aos objetivos, essa pesquisa pode ser classificada como exploratória, uma vez que, facilita a delimitação do tema da pesquisa, orienta o estabelecimento dos objetivos e formulação das hipóteses a partir de um novo enfoque. Através da pesquisa exploratória,

busca-se o aprofundamento em um assunto, esclarecendo-o e construindo questões relevantes para a condução da pesquisa.

Segundo Gil (2008), a pesquisa exploratória é desenvolvida para proporcionar uma visão ampla acerca de um determinado fato. Geralmente, é um tipo de pesquisa escolhido quando o tema é pouco explorado, caso da presente pesquisa, uma vez que há poucas análises disponíveis sobre a relação entre o RRF e à violação ao pacto federativo.

Em relação ao tipo de abordagem, escolheu-se uma pesquisa qualitativa, ou seja, uma abordagem que surge da necessidade de entender os dados quantitativos pela ótica de fenômenos humanos, para obter uma visão detalhada e complexa por meio de uma análise científica do pesquisador (PRODANOV, FREITAS, 2013; KNECHTEL, 2014).

2.1 Quanto aos procedimentos técnicos para coleta de dados

No contexto apresentado, a metodologia desse trabalho científico é uma revisão de literatura, que pode ser verificada de acordo com os passos metodológicos e as operações técnicas utilizadas. O caminho metodológico utilizado foi baseado em três pilares principais: uma pesquisa bibliográfica, uma pesquisa documental em entrevistas realizadas com especialistas sobre a temática.

Ao utilizar a pesquisa bibliográfica como instrumento nessa pesquisa, identificou-se uma amostra do que já foi estudado e publicado sobre o RRF fluminense. Dessa forma, conheceram-se as abordagens dos estudos anteriores e constatou-se que a literatura sobre o tema ainda é insuficiente, em parte, por ser um assunto e legislação recente. Essa compreensão do estado da arte foi fundamental para garantir a originalidade e relevância do trabalho.

Utilizou-se como fonte secundária a literatura presente na base da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a partir das palavras-chave, separadas pela conjunção “e”: “Regime de Recuperação Fiscal”; “Pacto Federativo”; “Rio de Janeiro”. A pesquisa estabeleceu um filtro de data dos últimos cinco anos, não especificando um idioma, ou seja, os resultados poderiam retornar estudos que não fossem em português.

Após esse momento, foram encontrados 42 resultados, em que foram aplicados os seguintes critérios de inclusão: o texto completo estar disponível gratuitamente nas bases;

estudos publicados somente no período de 2017 a 2022; e após a leitura do resumo, ser coerente com o objetivo geral desta pesquisa.

Segundo Gil (2008), na pesquisa documental, os documentos são categorizados em duas principais fontes: fontes de primeira mão e fontes de segunda mão. Os documentos de primeira mão são aqueles que não passaram por nenhum tipo de análise aprofundada, incluindo documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações, entre outros. Por outro lado, os documentos de segunda mão são aqueles que já foram analisados de alguma forma, como relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas e outros recursos.

Na área contábil, a pesquisa documental é frequentemente empregada, especialmente quando se pretende analisar o desempenho de um determinado setor da economia, como os aspectos relacionados à situação patrimonial, econômica e financeira. Além disso, os estudos históricos também se beneficiam da análise documental para investigar eventos passados. Um exemplo de pesquisa documental contábil é a análise de Balanços Patrimoniais, Demonstrações de Resultados de Exercícios, e demais Relatórios Gerenciais.

Segundo Raupp e Beuren (2018), o emprego da pesquisa documental para a organização de informações dispersas, estabelecendo-se como uma fonte de consulta para estudos futuros. Assim, percebe-se o valor da pesquisa documental em investigações contábeis, permitindo a análise de eventos passados que podem ser úteis não apenas como registros históricos, mas também para auxiliar no presente e identificar tendências futuras.

Na pesquisa documental, foram utilizados os seguintes documentos, com as datas de 2010 a 2022: Prestação de contas de governo do estado do RJ emitidos pelo TCE-RJ, Relatórios de Auditoria Geral do Estado, Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro Relatório de Encerramento – RRF – RJ, e documentos econômico-financeiros disponibilizados pelo SEFAZ-RJ.

Segundo Lakatos e Marconi (2017), entrevistar pessoas para pesquisas oferece várias vantagens significativas, tais como: Obtenção de informações detalhadas, exploração de perspectivas individuais, flexibilidade e adaptação, possibilidade de esclarecimento e aprofundamento, entre outras. Por outro lado, as autoras ressaltam as seguintes desvantagens: Viés do entrevistador, influência social, limitação da amostra, tempo e recursos e a tendência ao esquecimento ou imprecisão.

O tipo de entrevista escolhido para essa pesquisa foi o de entrevista estruturada, através de um formulário com 10 perguntas abertas, ou seja, sem opções de resposta pré-definidas (APÊNDICE). No modelo de entrevista estruturada, o pesquisador segue um roteiro

de perguntas padronizadas, formuladas antecipadamente e de maneira fixa e na mesma ordem para todos os entrevistados. É o formato mais indicado para obter informações quantitativas e realizar análises estatísticas.

As convidadas para a entrevista foram três especialistas no assunto RRF, que trabalham diretamente com o assunto destacado. A entrevista foi coletiva e presencial, realizada no prédio da SEFAZ-RJ, na data de 19 de maio de 2023, no endereço Avenida Presidente Vargas, nº 670, Rio de Janeiro. O formulário foi aplicado a cada uma, oralmente, pelo autor da presente pesquisa, com posterior transcrição.

1. Quais foram as principais medidas adotadas pelo Estado para se adequar ao regime e recuperar sua saúde financeira?
2. Qual é a situação atual do Estado do Rio de Janeiro em relação ao cumprimento das metas estabelecidas no Regime de Recuperação Fiscal?
3. Quais são os principais desafios que o estado enfrenta na implementação do regime?
4. Quais são os principais resultados alcançados pelo Estado desde que o regime foi implementado?
5. Como o regime tem afetado a prestação de serviços públicos no Estado?
6. O regime tem gerado impactos (positivos ou negativos, favor identificar quais em cada item para a população do Estado nos aspectos: sociais, econômicos e fiscais).
7. Como o Estado tem lidado com esses impactos apontados em cada item acima?
8. Quais são as perspectivas do Estado em relação à saída do Regime de Recuperação Fiscal?
9. Como a Secretaria de Gestão avalia a efetividade do Regime de Recuperação Fiscal em ajudar o Estado a superar sua crise financeira?
10. Quais são os planos do Estado para garantir sua sustentabilidade fiscal a longo prazo após a saída (ou término) do regime?

A primeira entrevistada se chama E1, servidora da SEFAZ-RJ e presidente da COMISARRF (Conselho Consultivo da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento Econômico-Financeiro do Regime de Recuperação Fiscal). Diana é servidora da SEFAZ-RJ há mais de 10 anos, onde já atuou como superintendente de controle e acompanhamento da dívida pública do ERJ e coordenadora de gestão da dívida pública do ERJ.

A segunda entrevista é E2, subsecretária adjunta de política fiscal do SEFAZ-RJ, Liliane Figueiredo da Silva, Liliane é pós-graduada em auditoria fiscal e tributária, com

diversos cursos de extensão em planejamento e orçamento público. É servidora do SEFAZ-RJ desde 2013, já ocupou os cargos de coordenadora de projeções de receita e acompanhamento de metas fiscais, superintendente de relações federativas, transparência fiscal e projeção de receitas.

A terceira entrevista foi realizada com E3, auditora e subsecretária do tesouro do ERJ. Auditora do ERJ, já atuou como assessora especial da Contadoria-Geral do Estado, superintendente de análise de custos, coordenadora do grupo de trabalho de procedimentos contábeis do ERJ, entre outros.

2.2 Quanto ao tratamento de dados

Uma vez que os dados foram coletados, foi adotada uma abordagem sistemática para o tratamento e análise. Os dados provenientes da revisão de literatura foram organizados tematicamente, identificando tendências, lacunas no conhecimento e evoluções conceituais ao longo do tempo.

A partir da revisão de literatura abrangente realizada, os dados obtidos foram cuidadosamente estruturados em categorias temáticas significativas. Essa abordagem permitiu uma análise profunda dos conteúdos pesquisados, revelando padrões recorrentes, direcionamentos de pesquisa e lacunas no conhecimento existentes no campo estudado. A organização temática dos dados ofereceu uma visão panorâmica das tendências emergentes, permitindo a identificação de pontos de convergência e divergência entre as diversas fontes consultadas.

Além de mapear as tendências atuais, a organização temática possibilitou uma análise longitudinal das evoluções conceituais ao longo do tempo. Essa perspectiva histórica revelou como as ideias, abordagens e debates na área têm se desenvolvido e transformado, fornecendo um contexto valioso para compreender as raízes e as trajetórias das discussões contemporâneas. Ao reunir e categorizar os insights provenientes da revisão de literatura, esse processo contribuiu para a construção de um arcabouço conceitual sólido, orientando a análise e interpretação dos dados coletados por meio de outras fontes (pesquisa documental e entrevistas).

A análise de conteúdo das fontes documentais desempenhou um papel crucial na construção do embasamento teórico do estudo. Ao selecionar, interpretar e destacar

informações pertinentes, essa abordagem serviu como uma ponte entre as teorias discutidas na revisão de literatura e os dados concretos presentes nos documentos. O resultado foi um enriquecimento das discussões, com as evidências documentais fornecendo suporte tangível às conclusões e reflexões propostas neste trabalho.

Quanto às entrevistas com os especialistas, estas foram transcritas e submetidas a uma análise qualitativa detalhada, destacando pontos de convergência e divergência entre os depoimentos e buscando padrões emergentes.

O presente estudo aderiu rigorosamente às normas e princípios éticos estabelecidos pela pesquisa científica. Conforme diretrizes amplamente reconhecidas, foi avaliado que a coleta e análise de dados provenientes de revisões de literatura, pesquisa documental e entrevistas com especialistas não demandavam consentimento ético específico. As revisões de literatura e fontes documentais utilizadas são publicamente acessíveis e, portanto, não requerem a obtenção de consentimento, uma vez que as informações estão disponíveis de forma agregada e não identificada.

Além disso, as entrevistas com especialistas seguiram os preceitos éticos estabelecidos. Os participantes foram abordados de maneira respeitosa e transparente, sendo informados sobre a natureza do estudo, seus objetivos e o uso pretendido das informações compartilhadas. A participação nas entrevistas foi voluntária, e os especialistas foram assegurados de sua confidencialidade, com os dados sendo tratados de forma anônima nas análises. O comitê de ética da instituição também avaliou a metodologia e concordou que, dado o caráter não invasivo e respeitoso do estudo, a obtenção formal de consentimento não era necessária. Em todos os aspectos, o rigor ético foi mantido ao longo do processo de pesquisa.

Além disso, as fontes consultadas na revisão de literatura e pesquisa documental foram devidamente referenciadas, respeitando os créditos aos autores originais e evitando plágio.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção serão explicados os resultados da pesquisa e serão apontadas as repostas para o problema que norteou esse estudo. Na primeira subseção, discute-se o RRF que foi previsto para o RJ, suas previsões de renúncias, vantagens, desvantagens e resultados. Na segunda subseção, há considerações sobre o RRF assinado e homologado, através da Lei Estadual nº 7629 de 09 de junho de 2017, demonstrando os resultados e o que foi realizado do plano contido no RRF. Na terceira subseção traz-se o efeito desse RRF nas decisões orçamentárias do ERJ, considerando sua autonomia administrativa e sob a luz do pacto federativo.

3.1 O Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro

No caso específico do RJ, as medidas a tomar no PRF apresentado para 2017 a 2020 foi composto por trinta e nove anexos, apresentou o diagnóstico da situação fiscal-financeira do estado acompanhado de propostas detalhadas, obrigatórias e adicionais, de medidas de ajuste. No Diagnóstico apresentado pelo PRF, reconhecia-se o grande desequilíbrio das contas públicas, a diminuição da arrecadação tributária, e o choque da cadeia de petróleo, demonstrando o resultado de indicadores fiscais em milhões, segundo a Figura 6 abaixo:

Figura 6: Indicadores Fiscais do ERJ

RS Milhões

Descrição	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1 - Resultado Orçamentário	-188	901	-229	-471	87	-3.977	-10.147
2 - Resultado Primário	1.415	2.600	-909	-4.704	-7.339	-3.628	-6.325
3 - Resultado Nominal	6.627	2.748	9.531	6.125	9.149	19.310	7.001
4 - Receita Corrente Líquida - RCL	34.535	39.268	40.613	47.064	46.046	51.224	46.229
5 - Dívida Consolidada Líquida	53.953	57.378	67.094	72.375	82.055	101.175	108.103
6 - Demonstrativo de desp. com Pessoal**	36,22%	35,31%	39,02%	38,38%	43,30%	43,14%	72,31%

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda, 2017.

A métrica que determina se o RRF funciona ou não, se as contas foram equilibradas ou não, é relacionada aos resultados nominais capazes de estabilizar a dívida líquida, segundo o Decreto Federal nº 9.109/2017, no art. 17, §1 “Para os fins da apuração de que trata o caput, considera-se resultado nominal o resultado primário, acrescido das receitas de natureza financeira e subtraídos os montantes de juros nominais das dívidas dos Estados, apurados por regime de competência”.

O estado fluminense se comprometeu: privatizar a CEDAE; alterar o regime de previdência dos servidores; não realizar mais concursos públicos que alterassem a folha de pagamento (apenas para reposição de pessoal); realizar leilões para descontos de restos a pagar; adotar um teto para as despesas públicas de acordo com a variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); e revisar e aumentar a alíquota de Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); não conceder mais incentivos fiscais, excetuando o caso de entrada de mercadoria originada de território paulista (Art.155 da Constituição de 1988); e não celebrar contratos de repasse ou convênio com outros entes federativos.

O PRF aprovado possui 39 anexos, sendo os três primeiros os demonstrativos consolidados líquidos referentes ao ano de 2016 (Anexos 1,2,3) e as medidas de ajuste foram divididas em três grandes grupos:

O primeiro grupo refere-se à redução extraordinária de que trata o art. 9º da LC Federal nº 159/2017 e da suspensão da execução de contragarantias prevista no art. 17 da mesma Lei Complementar. Também estão incluídas neste grupo as operações de crédito previstas no art. 11 da LC Federal nº 159/2017. No segundo grupo serão listadas as medidas condicionantes para adesão ao RRF, conforme o § 1º do art. 2º da LC Federal nº 159/2017. Por fim, o terceiro grupo elenca as demais medidas implementadas necessárias ao alcance do equilíbrio das contas públicas estaduais (RIO DE JANEIRO, 2017).

3.1.1 Dívidas existentes e operações de crédito previstas

Em primeiro lugar, o ERJ cita no PRF os quatro contratos que são administrados pela Secretaria Tesouro Nacional e que são compatíveis com as condições do art. 9º da Lei de Recuperação Fiscal. O saldo dos quatro contratos somava R\$ 76,49 bilhões em 2017, e o ERJ propôs o pagamento de forma progressiva e linear, com 1/36 (um trinta e seis avos) da prestação, “aumentando o valor pago, neste montante, em cada mês até chegar a 100% (cem por cento) da prestação, igual ao apresentado para as dívidas controladas pela Secretaria do Tesouro Nacional” (RIO DE JANEIRO, 2017, p. 29).

Em segundo lugar, o ERJ ofereceu alienar as ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) em, no máximo, 3 anos. Os recursos que resultariam da alienação seriam utilizados para pagamento de operação de crédito autorizada, de R\$ 3,5 bilhões, para o abatimento do saldo das seguintes dívidas: refinanciadas com bancos federais garantidas pela União; dívidas do Estado com a União.

Ainda sobre as operações de crédito previstas, o governo estadual previu contratar operações para o financiamento de desligamento de pessoal, para realizar auditorias na folha de pagamento e para a modernização da arrecadação estadual, financiando o pagamento de precatórios e liquidando os restos a pagar.

Na Figura 7, a estimativa do Fluxo de Caixa das operações de crédito previstas:

Figura 7: Estimativa de Fluxo de Caixa com operações previstas

Efeito no Fluxo de caixa - Dívidas existentes e Operações de Crédito							
Em R\$ milhões							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dívidas Existentes							
Amortizações	-1.693	-3.967	-4.355	-3.508	-1.611	816	4.849
Juros	-3.248	-4.933	-5.081	-3.840	-323	1.543	1.915
Novas Operações	3.560	3.500	0	1.000	-	-	-
Amortizações	0	0	40	356	356	456	456
Juros	1	40	400	390	458	416	364
Total Impacto	-1.380	-5.360	-8.997	-5.603	-1.119	3.230	7.584

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda, 2017.

A Estimativa de Fluxo de Caixa com operações previstas e variáveis é uma abordagem fundamental na gestão financeira de uma empresa ou projeto. Essa estimativa envolve a projeção das entradas e saídas de dinheiro ao longo de um determinado período, levando em consideração operações previstas e variáveis que podem afetar o fluxo de caixa.

3.1.2 Medidas de ajuste da Lei Complementar Federal nº 159/17

O ERJ assinou o Acordo de Cooperação Técnica nº 16.2.0569.14 com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para planejar e estruturar projetos de desestatização, abrangendo a alienação de participação societária, no campo do Programa de Parceria de Investimentos – PPI.

O ERJ também optou, de acordo com a Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015, de adotar o Regime Próprio de Previdência Social mantido pelo Estado, mudando a tabela que diz respeito a pensões por morte.

Por exemplo, com as mudanças previstas, para cônjuge com menos de 44 anos ser beneficiário da pensão por morte, ele deverá ter pelo menos dois anos de casamento ou de união estável antes do ano da morte do companheiro contribuinte, que, por sua vez, terá que ter pelo menos 18 contribuições para a previdência estadual (RIO DE JANEIRO, 2017, p. 33).

A terceira medida de ajuste no âmbito da LC Federal nº 159/17, seria reduzir os incentivos fiscais dos quais existam renúncias de receitas instituídas por lei, de no mínimo 10% ao ano. A Lei traz a exceção dos incentivos ou benefícios fiscais que são concedidos por prazo determinado e em função das condições estabelecidas pela alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

A quarta medida de ajuste visa colocar regras para disciplinar o crescimento de despesas obrigatórias em todos os poderes. Essas despesas são aquelas executadas em atividades do orçamento referentes a despesas de pessoal, demais ações de caráter obrigatório, atividades finalísticas e projetos. Ademais, as despesas obrigatórias também são relacionadas as atividades de manutenção administrativa, que existem para cumprimento de índice constitucional ou ligadas a fundo mantido pelo Estado. “O limite máximo do Estado para as despesas obrigatórias no exercício de 2018 será de R\$ 65 bilhões, contra R\$ 56,4 bilhões no exercício de 2015, ou seja, um crescimento de no máximo 15,27% conforme determina a referida Lei Complementar” (RIO DE JANEIRO, 2017, p. 34).

A quinta medida de ajuste já havia sido realizada e diz respeito à criação, se cabível, do sistema de previdência complementar mencionado no art. 40 da CFRB. O ERJ já tinha modificado o seu regime previdenciário em 2013, com a Lei Estadual nº 6.243/2012, quando foi criada uma nova categoria de segurados do Rio-Previdência, um Plano Previdenciário que utiliza a capitalização para o pagamento das futuras aposentadorias e pensões. Ademais, estabeleceu um sistema de previdência complementar para novos segurados que é economicamente sustentável a curto, médio e longo prazo.

Na sexta medida, houve a autorização para promover leilões de pagamento adotando o critério de maior desconto, para fins de celeridade e prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

3.1.3 Demais medidas de ajuste e resultados esperados

As demais medidas de ajuste foram as que não são exigidas pela Lei de Recuperação Fiscal, mas estavam no PRF, devido a um esforço maior que o ERJ teria que fazer para equilibrar suas contas e sustentabilidade da dívida:

- ICMS e adicional ICMS relativo ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às desigualdades Sociais (FECP): aumento na carga tributária de itens como energia elétrica, telecomunicações, gasolina, cerveja e chope, estimando R\$ 325,2 milhões de receita;
- Alteração da Faixa de Isenção e Alíquotas do Imposto sobre Transmissão Causa-Mortis e Doações de Quaisquer Bens e Direitos (ITD): proposta é graduar as alíquotas de modo a equiparar o ERJ aos demais estados com o mesmo patamar de renda per capita, sendo a faixa de isenção reduzida para 15.000 UFIRs (em 2017 era 100.000 UFIRs) ;
- Modernização da Administração Fazendária: pretende-se investir na área de tecnologia da informação do SEFAZ-RJ para que o aumento de informações disponíveis possa aumentar também a arrecadação;
- Revisão de Incentivos Fiscais: incentivos fiscais foram levantados e revisados;
- Revisão do Repetro: O impacto na arrecadação de ICMS Importação revisando a legislação do regime especial de exportação/importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural está estimado para alcançar R\$ 250 milhões em 2018
- Campo de Libra: a estimativa de royalties a receber em 2020 considerando é de aproximadamente R\$ 444,3 milhões;
- Preço Mínimo – repasse de R&PE no preço mínimo do petróleo (PMP) e Participações Especiais do Gás Natural: Entende-se necessária a correção do valor do petróleo sobre o qual se calculam os royalties devidos aos estados;
- Nova Operação com Receita de Royalties e Participações Especiais: para o ano de 2017 está prevista uma nova operação de cessão de Royalties e Participações especiais petróleo com a finalidade de diminuir o déficit do Rioprevidência;

- Alienação de Imóveis: com a transferência de alguns imóveis do Estado ao Rioprevidência a estimativa do valor de alienação para o exercício de 2018 é de R\$ 130 milhões;
- Securitização da Dívida: O ingresso estimado é de R\$ 193,9 milhões em 2017 e R\$ 881 milhões em 2018;
- Alienação das Ações das ações representativas do Capital Social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – Cedae: A alienação das ações da Cedae pressupõe um saldo remanescente, abatido o valor da operação de crédito sobre as mesmas ações, no valor de R\$ 2 bilhões.;
- Aumento da Contribuição Previdenciária: A alíquota de contribuição previdenciária dos servidores ativos, inativos e pensionistas, do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, passou de 11% para 14%;
- Venda da Folha: o ERJ iniciou um processo com um agente financeiro para prestação de serviços bancários de pagamento da folha salarial dos servidores ativos e inativos, entre diversos outros serviços;
- Reestruturação Administrativa: O ERJ possui 16 (dezesesseis) empresas públicas e sociedades de economia mista. As medidas de ajuste envolvem 6 (seis) extinções, sendo uma delas combinada com municipalização de ativos operacionais, e um processo de concessão à iniciativa privada;
- Antecipação da Concessão da Companhia Distribuidora de Gás Natural do Rio de Janeiro (CEG): O contrato de concessão de serviços públicos de distribuição
- de gás canalizado foi firmado em 21/07/1997, pelo prazo de 30 anos. O ERJ pretende antecipar a renovação da concessão a fim de aumentar suas fontes.

Nas Figuras 8 e 9 estão descritas as previsões para aumento de receita com as medidas de ajustes e os resultados esperados por cada uma.

Figura 8: Impacto Esperado das Demais Medidas de Ajuste de Receita

Em R\$ milhões	Impacto + 3		Total RRF
	Impacto 3 anos	anos	
Tributárias	9.949	11.425	21.374
Petróleo e Gás	7.887	9.895	17.782
Operação Crédito	8.059	0	8.059
Administrativas	2.881	2.165	5.046
Pessoal	1.979	1.597	3.576
Patrimônio	2.905	-390	2.515
Total Geral	33.660	24.691	58.351

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda, 2017.

Figura 8: Impacto Esperado das Demais Medidas de Ajuste de Despesa

Em R\$ milhões	Impacto 3	Impacto +	Total RRF
	anos	3 anos	
Pessoal	2.685	19.689	22.374
Divida	29.400	-9.695	19.705
Petróleo e Gás	-1.122	-1.587	-2.709
Tributárias	-2.330	-3.024	-5.353
Administrativa	747	1.269	2.016
Total Geral	29.381	6.651	36.033

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda, 2021.

O PRF, aprovado, homologado e transformado no RRF de 2017 a 2020 foi realizado, porém, mesmo após enfrentar a pandemia de COVID-19 nos anos de 2020-2022, operando com o mínimo de gastos com pessoal possível, privatizando a CEDAE (o processo demorou e foi concluído em 2020), e tomando outras medidas de austeridade, o endividamento do ERJ não diminuiu e segundo o SEFAZ-RJ (2022), dos R\$ 184 bilhões de dívida pública, 61% têm como credor a União e 16% são referentes a contratos que têm a União como garantidor.

Em 2022, os deputados da ALERJ aprovaram uma CPI para investigar o tamanho da dívida com a União e a efetividade do RRF. Segundo o presidente da CPI, o deputado Luiz Paulo (PSD), o ERJ não conseguiu organizar suas finanças e realizar investimentos que possibilitassem o desenvolvimento econômico e social (BRASIL DE FATO, 2022).

3.2 O Regime de Recuperação Fiscal homologado para o Rio de Janeiro

O RRF para o estado fluminense foi promulgado através da Lei Estadual de nº 7629 de 09 de junho de 2017. O PRF teria vigência de 36 meses a contar do ato da homologação pelo presidente, dando início ao RRF. É um regime difícil de ser cumprido pois envolve todo o aparelho do estado, com ações planejadas e coordenadas entre todos os poderes dentro da federação, como o Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado, além de órgãos e fundos do Estado para analisarem, permitirem ou não, corrigirem ou não, desvios que afetarem o equilíbrio das contas públicas.

O artigo 1º da Lei Estadual de que se trata o RRF, menciona a priorização da quitação das folhas de pagamento de pessoal ativo e inativo do serviço público estadual e a observância do emprego de percentual mínimo de orçamento em saúde e educação no estado. No Art. 4º há a vedação, enquanto vigora o RRF, de admissão ou contratação de pessoal, excetuando aqueles que seriam cargos de chefia ou direção, ou decorrentes de vacância de cargo efetivo, além de convocação dos aprovados e homologados em concursos antes da aprovação do RRF, que não acarretassem aumento de despesa (ou seja, apenas substituição).

3.2.1 Instrumentos de recuperação

O regime de recuperação possui o objetivo principal de auxiliar a federação que lhe está submetida a encontrar o seu equilíbrio fiscal. O ERJ se encontrava em uma forte crise financeira em 2017 e o RRF forneceu mecanismos legais para a reestruturação de suas finanças e a busca pela recuperação econômica. Durante o RRF, a União concedeu alguns instrumentos de recuperação fiscal para o Estado, como: Redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pelo Tesouro Nacional por até 36 meses; suspensão temporária dos requisitos legais exigidos para a contratação de operações de crédito; Suspensão da necessidade de comprovação, para as transferências voluntárias, de que o Estado está em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União; Possibilidade de contratação de operações de crédito com garantia da União.

A redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pelo Tesouro Nacional conta com o prazo de até 36 meses, com apenas uma

prorrogação. Ainda, caso haja prorrogação do prazo, as reduções extraordinárias serão progressivamente diminuídas, com o objetivo de garantir que, ao término do Regime, os pagamentos das dívidas junto à União sejam efetuados integralmente (BRASIL, 2017).

O RRF permite a suspensão temporária dos requisitos legais necessários para contratar operações de crédito, bem como das proibições e diretrizes aplicadas em caso de não cumprimento dos limites estabelecidos para despesas com pessoal e dívida consolidada. Aqui, pode-se verificar que, ao mesmo tempo que o RRF dá um fôlego financeiro que ao ERJ, o isenta do cumprimento de certas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº101, de maio de 2000.

Como outro instrumento de recuperação, o RRF prevê a suspensão da obrigação de comprovação, para as transferências voluntárias, de que o Estado está em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União, bem como da prestação de contas dos recursos recebidos e da observância dos limites da dívida consolidada, da dívida mobiliária, das operações de crédito (inclusive por antecipação de receita), da inscrição em Restos a Pagar e da despesa total com pessoal.

Por último, e uma medida debatida por pesquisadores, há possibilidade de contratação de operações de crédito com garantia da União. Segundo Brasil (2017), essas operações de crédito apenas seriam destinadas ao financiamento de iniciativas como programas de desligamento voluntário de pessoal, auditoria do sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos, leilões de pagamento e reestruturação de dívidas com o sistema financeiro, modernização da administração fazendária, além da antecipação de receita proveniente da privatização de empresas, entre outras medidas.

Apesar de ser uma medida limitado pela STN e pelo Senado, há muita controvérsia, uma vez que, um dos principais fatores que contribuíram para o endividamento dos Estados foi a permissão para que eles utilizassem operações de crédito como uma fonte de receita. Ao analisar a regra do artigo 8º do RRF, pode-se observar que há uma autorização para que os entes subnacionais possam recorrer novamente a essa forma de captação de recursos (BRASIL, 2017).

Embora se argumente que o RRF estabelece de forma clara a destinação dos recursos dessas operações de crédito para a modernização da atividade fazendária e a gestão administrativa, inclusive para a implementação de planos de desligamento voluntário de servidores públicos, é evidente que ele apresenta uma grande semelhança com o Programa Nacional de Apoio à Administração Fazendária (PNAFE) de 1997 (CONPEDI, 2020).

3.2.2 Vedações

Segundo a Lei Complementar nº 159/2017, em contrapartida dos instrumentos de recuperação, estabelece algumas restrições gerais ao ente que aderir ao RRF, com o objetivo de limitar o aumento de despesas. Essas restrições se aplicam a todos os Poderes, Órgãos, entidades e Fundos do Estado durante o período do regime. Ficam vedadas as seguintes operações e decisões do ente federativo que está sob o RRF:

- Concessão de reajustes salariais a servidores, empregados públicos e militares, além da revisão anual garantida pela CRFB/88;
- Qualquer alteração na estrutura de carreira, ou seja, proibição de criação de cargo, emprego ou função que implique em aumento de despesa;
- A admissão ou contratação de pessoal é restrita, exceto nos casos de reposição de cargos de chefia e direção que não acarretem aumento de despesa, bem como as decorrentes de vacância de cargos efetivos ou vitalício;
- Realização de concurso público, exceto nos casos para reposição de vacância;
- Criação ou aumento de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza para servidores, empregados públicos e militares.
- Criação de despesa obrigatória de caráter continuado;
- Reajuste de despesa obrigatória acima do IPCA ou da variação anual da receita corrente líquida;
- Concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;
- Empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para aquelas de utilidade pública (saúde, segurança, educação no trânsito, entre outras);
- Celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros tipos de instrumentos que resultem em transferências de recursos para outros entes federativos ou organizações da sociedade civil, exceto nos casos necessários para a recuperação fiscal, renovação dos já vigentes, parcerias com organizações

sociais que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão conforme previsto no artigo 6º da Lei nº 159/2017. Também são permitidos os convênios destinados a serviços essenciais, situações emergenciais, ações de assistência social voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco, e, complementarmente, para o cumprimento dos limites constitucionais.;

- Contratação de operações de crédito não previstas no Plano de Recuperação Fiscal;
- Realização de saques em contas de depósitos judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela LC Federal nº 151/2015, enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva;
- Proposição ou manutenção de ação judicial que discuta a dívida ou o contrato de dívida com a União administrado pela STN.

3.2.3 Cumprimento das medidas obrigatórias

Assim como previsto no PRF, as medidas obrigatórias por parte do ERJ, geraram algumas leis para cumprimento e reforçaram-se leis já existentes, que são as seguintes:

- Lei Estadual nº 7.529/2017 - Autoriza o Poder Executivo a alienar ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, e dá outras providências;
- Lei Estadual nº 6.243/2012 - institui o regime de previdência complementar no âmbito do estado do rio de janeiro, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o artigo 40 da constituição federal, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá outras providências;
- Lei Estadual nº 7.628/2017 - altera dispositivos da lei nº 5.260, de 11 de junho de 2008, da lei nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999 e da outras providências, ou seja, modifica a Lei da reforma das pensões;
- Lei Estadual nº 7.659/17 – instituiu o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, alterando a Lei nº 7.428/2016, revisando os benefícios fiscais;

- Lei Estadual nº 176/2017 – criada para limitar as despesas;
- Lei Estadual nº 7.629/2017 – criada para autorizar Leilões de Pagamento e a Proibição de Saques de Depósitos Judiciais.

3.3 A avaliação do Regime de Recuperação Fiscal no Rio de Janeiro: Entrevistas

O objetivo desta subseção é demonstrar os tópicos mais relevantes do Relatório de Encerramento do RRF, divulgado em 2021, confrontando as informações escritas com as entrevistas realizadas com as especialistas do tema. As três entrevistadas são, respectivamente, E1, presidente da COMISARRF; E2, subsecretária adjunta de política fiscal do SEFAZ-RJ; e E3, subsecretária do Tesouro do ERJ.

Em agosto de 2021, o COMISARRF foi responsável por elaborar um relatório de encerramento do RRF – 2017 a 2020. As entrevistadas selecionadas foram participantes ativas do regime, acompanhando, gerando relatórios, fiscalizando, enfim, cumprindo o objetivo de “...assegurar a participação dos demais poderes do Estado do Rio de Janeiro no processo de planejamento e acompanhamento da elaboração do Plano de Recuperação Fiscal” (RIO DE JANEIRO, 2021, p. 1).

O relatório de encerramento, em sua estrutura, possui Introdução, Medidas de Ajuste, Vedações, Resultados Fiscais e considerações Finais. Na Introdução, O relatório em questão aborda não apenas o escopo, mas também explora os motivos pelos quais o Estado optou por solicitar a adesão ao RRF. Na seção 1, o relatório aborda as Medidas de Ajuste, destacando tanto as ações efetivamente implementadas quanto aquelas que não foram executadas pelo Estado. Além disso, são apresentados os acontecimentos relevantes que ocorreram ao longo do período em que o Estado esteve sob o Regime, impactando o saldo da dívida.

Na seção 2, o relatório trata das vedações e do descumprimento de algumas delas, fixadas no art. 8º da Lei nº 159/2017. Na seção 3, tem-se os resultados fiscais, apresentados em números, demonstrando o desempenho fiscal do ERJ durante o RRF e a posição alcançada ao final do Regime. Por fim, o relatório é encerrado com uma seção de Considerações Finais que expõe a conclusão do relatório.

A contextualização que o relatório de encerramento faz na sua introdução, demonstra as condições que estavam as contas do ERJ para estar habilitado a participar do RRF. Na Figura 10, abaixo:

Figura 9: Condições de habilitação do estado do Rio de Janeiro ao RRF em 2017



Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda, 2021.

Sobre as dificuldades de aprovação, implementação e homologação do RRF, E1 ressalta que houve um período longo de debates e uma decisão judicial do STF, acarretando um acordo que foi homologado no Supremo antes mesmo do ERJ conseguir efetivamente ingressar. A mobilização dos variados órgãos a obedecerem às regras do RRF foi uma dificuldade significativa, uma vez que todas as secretarias, incluindo as de cultura, habitação, educação, tiveram que ser treinadas nas vedações e vantagens do regime.

Segundo E2, o fluxo para as secretarias é enviar para o SEPLAG o planejamento de uma nova despesa, e quando esta estiver no momento de ser implementada, o COMISARRF avalia sob a luz do RRF, se violar o regime, não será autorizada. Sobre essas dificuldades, relativas a treinamentos de pessoal das secretarias sobre os novos fluxos de autorização de despesas, E1 afirma:

Em relação aos outros órgãos do ERJ, acho que essa dificuldade vai diminuir bastante porque estes entenderam e têm procurado muito a COMISARRF antes de fazer qualquer coisa. Compreenderam a importância de dar qualquer passo precisa identificar se isso é possível dentro do regime que existe uma comissão para ajudar nesta questão para eles.

E1, ressalta que, após as palestras e treinamentos sobre o RRF, a maior dificuldade atualmente não é sobre monitorar os órgãos e sim sobre a economia em si, que precisa reagir para o ERJ ter perspectivas mais positivas.

O relatório de encerramento divide as medidas de ajuste para enquadramento no RRF em três categorias:

Medidas condicionantes a adesão ao RRF: trata-se das leis e obrigações de fazer do Estado previstas no § 1º do art. 2º da LCF nº 159/2017;

(ii) Medidas adicionais: medidas adicionais necessárias ao alcance do equilíbrio fiscal, tal como previsto no art. 17 do Decreto nº 9.109/2017;

(iii) Suspensão do pagamento de dívidas: refere-se à redução extraordinária de que trata o art. 9º da LCF nº 159/2017 e da suspensão da execução de contragarantias prevista no art. 17 da mesma lei. Também estão incluídas neste grupo as operações de crédito previstas no art. 11 da LCF nº 159/2017 (RIO DE JANEIRO, 2021, p. 13).

O RRF previa como medida de ajuste fiscal a suspensão do pagamento da dívida com a União e dívidas garantidas pela União em cerca de R\$ 29,3 bilhões, observando a suspensão do pagamento de dívida em R\$ 60 bilhões (a diferença se deve a multas e juros e descumprimento do teto de gastos. O ERJ implementou efetivamente medidas de ajustes fiscal somando R\$ 27,6 bilhões, ou seja, deixou-se de implementar R\$ 10,8 bilhões em medidas de ajuste. As principais medidas de ajuste não realizadas no período foram: “[...] em ordem de grandeza: as operações de crédito (R\$ 4,5 bilhões) a alienação das ações da CEDAE, (R\$,0 bilhões) e a nova metodologia preço referência do gás e participações especiais” (RIO DE JANEIRO, 2021, p. 17).

O total do valor estimado no PRF com o valor realizado no RRF, segue conforme Figura 11:

Figura 10: Valores estimados (PRF) e realizados no RRF do ERJ

Grupo	Valor Estimado R\$ bi	Valor Realizado R\$ bi
Não implementadas	10,8	0,0
Implementadas		
Receitas	23,4	26,8
Despesa	-0,3	-2,1
Op. Crédito	3,5	2,9
Subtotal	37,4	27,6
Postergação do Serviço da Dívida	29,3	60,0
TOTAL	66,7	87,6

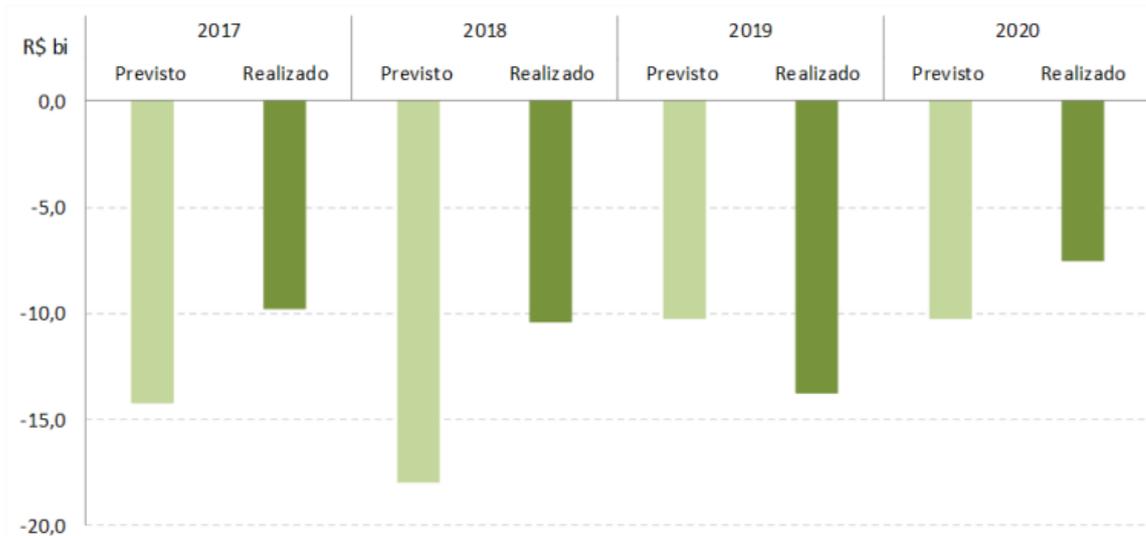
Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda, 2021.

Com relação às medidas não implementadas, o relatório de encerramento do RRF aponta que o plano de alienação das ações da CEDAE pressupunha um saldo remanescente de R\$ 2 bilhões, após deduzir o valor da operação de crédito relacionada a essas ações. No entanto, é importante ressaltar que, de acordo com o estado, a venda da CEDAE não ocorreu. Em outubro de 2019, o CSRRF-RJ encaminhou um Ofício SEI nº 50923/2019-ME à SEFAZ, solicitando a substituição das medidas que não foram implementadas, uma vez que havia indicações de que não seriam realizadas. A intenção era evitar impactos negativos no resultado fiscal do Plano. Recomendou-se, sem êxito, a substituição por outras medidas com impacto igual ou superior (RIO DE JANEIRO, 2021).

Entrando na questão resultados fiscais, o referido relatório analisa a sustentabilidade da política fiscal implementada, verificando se existem receitas adequadas para cobrir as despesas e se a dívida está sendo gerenciada de forma eficaz. Nesse sentido, o relatório estabelece metas anuais, que visam, basicamente, um resultado nominal capaz de estabilizar a dívida líquida; e fontes de financiamento capazes de fazer frente às necessidades de financiamento (RIO DE JANEIRO, 2021).

Na Figuras 12, abaixo, estão representados os resultados nominais do ERJ e no período de 2017 a 2020. O indicador de resultado nominal é obtido a partir do resultado primário, levando em consideração o registro competente dos juros ativos e passivos. Durante o período de 2017 a 2020, o estado conseguiu cumprir as metas estabelecidas para o resultado nominal em todos os anos, com exceção de 2019:

Figura 11: Resultado Nominal do estado do Rio de Janeiro no período de 2017 a 2020



Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda, 2021.

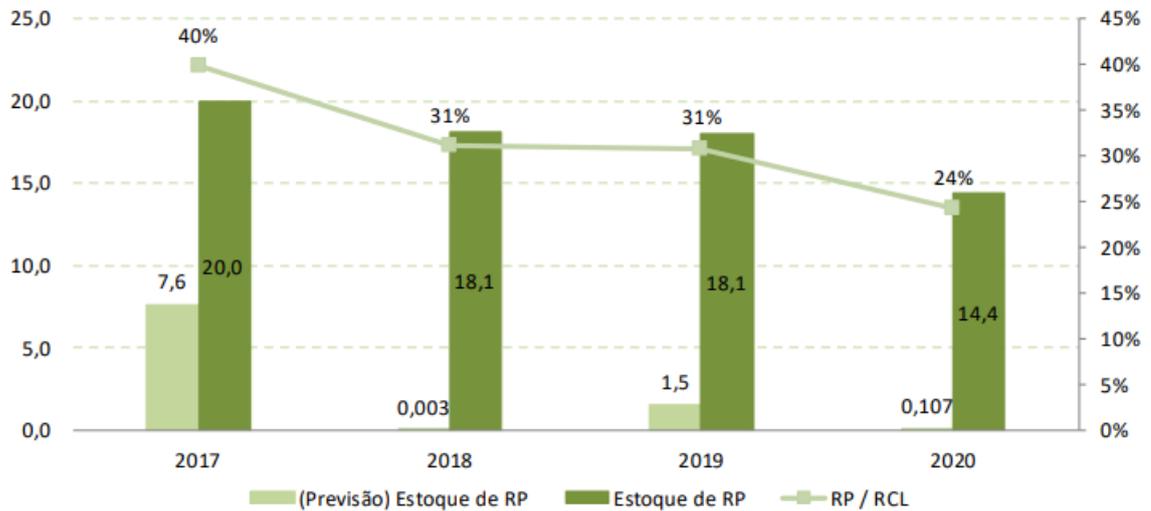
Quanto às principais medidas de ajuste realizadas para enquadramento ao RRF, E2 ressalta que as medidas mais relevantes foram a limitação da despesa de pessoal, que diminuíram e ficaram fixadas entre 50% a 60% da despesa do Estado e a suspensão das dívidas com a União. E3 ressalta que as medidas de ajuste não foram focadas somente na diminuição de despesa e sim, no aumento das receitas, citando o aumento de receita do ICMS no período de 2017-2020.

Sobre os principais resultados alcançados pelo RRF, além de apontar a diminuição de gastos com pessoal, as especialistas relatam:

[...] fora a despesas de pessoal que é o mais significativo, a redução dos restos a pagar do ERJ foi bem significativo, pois tinha um estoque mais de 16 bilhões de estoque de restos a pagar, e hoje a gente está no patamar na casa dos 6 bilhões, um dos resultados positivos realmente foi esse, a redução dos restos a pagar (E3).

Corroborando a questão levantada por E2, o relatório de encerramento demonstra que, durante o período de 2017 a 2020, os estoques de restos a pagar apresentaram uma tendência decrescente, assim como a relação entre restos a pagar e a receita corrente líquida (RP/RCL) demonstrando uma melhoria gradual, conforme Figura 13:

Figura 12: Estoque de RP e relação RP/RCL no período de 2017 a 2020



Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda, 2021.

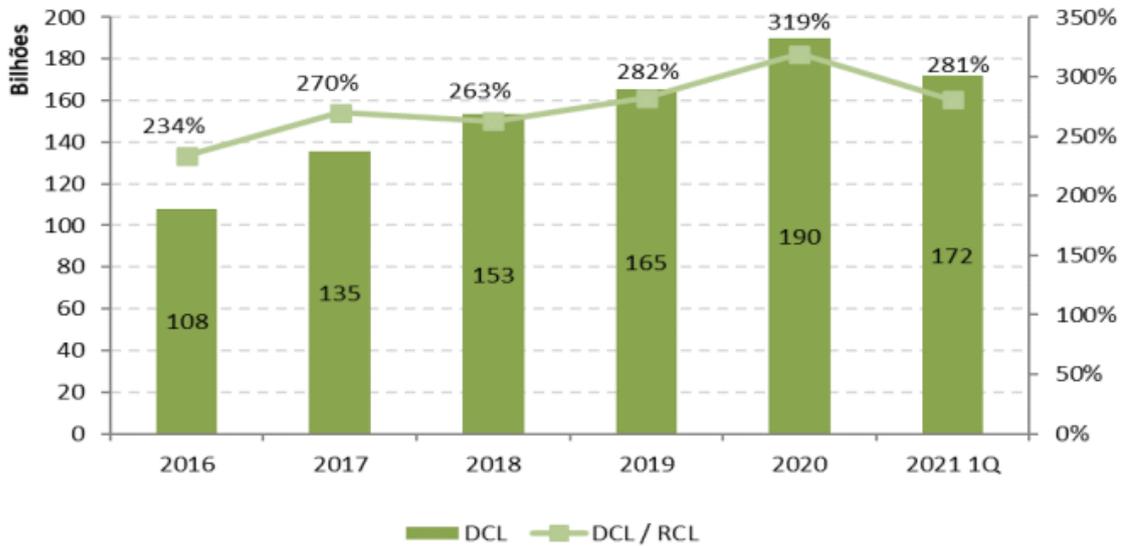
No PRF, foram estabelecidas metas para reduzir significativamente as inscrições de restos a pagar a partir de 2019 e controlar o estoque desse indicador para sinalizar a situação fiscal do ERJ. Durante o período de vigência do RRF, observou-se uma diminuição no estoque de restos a pagar, passando de aproximadamente R\$ 20,0 bilhões (40% da RCL) em 2017 para cerca de R\$ 14,4 bilhões (24% da RCL) em 2020. É importante ressaltar que, até junho de 2021, o estoque de RP foi registrado em R\$ 10,5 bilhões (16% da RCL), porém, segundo E1: “o objetivo nos restos a pagar não é só a questão da redução, mas sim a de gerar menos restos a pagar”.

E2 também destaca a redução no pagamento da dívida, que permitiu pagamentos de salários e fornecedores:

[...] também tivemos uma redução extraordinária no pagamento da dívida que permitiu que a gente efetuasse o pagamento de salários e fornecedores, então toda essa parte fiscal mesmo a gente conseguiu. O auge da crise do ERJ foi durante o período de 2016/2017 e o RRF nos auxiliou a sair desse fundo de poço.

Quanto à afirmação de que houve uma redução da DCL, o relatório do encerramento aponta que durante o período compreendido entre 2016 e 2021, tanto a DCL quanto a RCL indicam que o desempenho positivo não foi suficiente para reduzir os níveis da DCL nem a relação DCL/RCL. Esse cenário é resultado do não pagamento dos encargos, conforme evidenciado na Figura 14 abaixo:

Figura 13: Comportamento da DCL e da Relação DCL/RCL entre 2016 e o 1º



Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda, 2021.

Entre 2016/2017, a DCL do ERJ aumentou de R\$ 106 bilhões (equivalente a 230% da RCL) para R\$ 172 bilhões (equivalente a 281% da RCL) em abril de 2021. Assim, conforme previsto no PRF, foi observado um aumento no estoque da dívida, que ocorreu devido, em grande parte, à suspensão dos pagamentos, principalmente devido aos encargos da dívida que se acumularam sobre o valor não pago até o momento. Explica-se também pela “[...] renúncia de ações judiciais impetradas pelo Estado do Rio de Janeiro, como exigência legal para contratação e/ou repactuação de dívidas com a União, pois sem essa renúncia não seria possível aderir ao RRF” (RIO DE JANEIRO, 2021).

Quanto às questões sociais e demandas da população cobertas pelos gastos públicos, foi perguntado às entrevistadas se elas verificam quais os impactos positivos ou negativos nos aspectos sociais, econômicos e fiscais. Guimarães (2023) responde que, com relação à parte social, o equilíbrio das contas públicas permite ao estado ter espaço para executar as políticas públicas, destinadas os recursos para a execução dessas políticas, porém não conseguiu identificar ou elencar as ações. Com relação aos impactos econômicos e fiscais, Guimarães (2023) reforça o feito de conseguir reduzir os patamares de despesas durante um período e também reduzir o estoque de restos a pagar, além de melhorar os índices fiscais, inclusive durante o período da pandemia.

O relatório de encerramento do RRF encerra concluindo que o regime proveniente do PRF, homologado em 2017, atingiu parcialmente seus objetivos. Quanto à questão das perspectivas do Estado em relação à saída do regime, as entrevistadas disseram:

Em 2031 a gente já está equilibrado de uma forma que não precise de um outro regime, a ideia é manter um fluxo de despesa que está previsto para 2031, seguindo o longo prazo com responsabilidade para não precisar mais de um novo ajuste no RRF e caminhar com as próprias pernas (E2).

E1 forneceu uma resposta mais longa à pergunta, ressaltando será retomada progressivamente o pagamento da dívida com o governo federal. Pagamento da dívida será parcelado como previsto no contrato inicial. Até porque, o valor que o ERJ não está pagando atualmente irá para um novo contrato que o Estado já assinou no momento da adesão do RRF. Para o regime, o ERJ teve que assinar o contrato com a união exatamente para que o valor não fique fora dos cofres da União. No novo RRF, que foi aprovado em outubro de 2021, diferente do RRF 1, onde o ERJ ficou 3 anos sem pagar qualquer dívida com o governo federal, somente acumulando juros e correção, no RRF 2, há um novo acordo em que o Estado terá o prazo de pagamento em 30 anos.

E2 avalia que o regime RRF 1 foi necessário e está sendo efetivo com as metas compactuados no PRF, mas que, de fato os efeitos que já estão sendo gerados. Até o momento, a especialista afirma que até o momento não há planos do Estado para garantir sua sustentabilidade fiscal a longo prazo após a saída (ou término) do regime, mas que a SEFAZ-RJ está concentrando em seguir na trajetória do plano até 2031.

E3 ressalta que o ERJ está buscando novas receitas, novas indústrias, novos investimentos para poder gerar novas receitas para poder sustentar isso não só no regime atual como pós regime.

3.4 Os efeitos do Regime de Recuperação Fiscal na autonomia orçamentária do estado do Rio de Janeiro: O pacto federativo

O federalismo ou pacto federativo mencionado na seção do referencial teórico é regido pelo princípio da autonomia, seja por motivações étnicas, político-administrativas, ou por questões de racionalidade econômica, pela abordagem do federalismo fiscal. Dessa forma, o

resultado direto da autonomia seria a descentralização do poder no fortalecimento político-administrativo, fiscal e financeiro dos entes federativos, uma vez que os subnacionais teriam suas tarefas fiscais (receitas e despesas públicas) separadas do governo central (AMARAL FILHO, 2014).

Porém, essa extensa concordância sobre a descentralização não é seguida por autores que a consideram arriscada por causa das desigualdades de condições estruturais entre gestões locais. Alguns autores como Tavares (2007) e Bercovici (2003), apontam que o federalismo cooperativo surge nos EUA após o momento da Grande Depressão, quando os estados agem de forma conjunta para dirimir desigualdades (OLIVEIRA, 2013).

Segundo Amaral Filho (2014), o princípio da cooperação no federalismo, recomenda que os entes federados, ao exercer sua autonomia e sob os parâmetros da divisão de competências, possam evoluir para um cenário de atividades cooperativas e convergentes, concretizadas por meio de alianças, consórcios, parcerias em projetos comuns. A questão da autonomia completa e irrestrita dos entes subnacionais é questionada, uma vez que o ERJ, nos últimos anos, pelos motivos já expressos, não estava em condições isonômicas com os outros entes da federação brasileira.

Os entes federativos subnacionais não possuem todos os recursos próprios para lidarem com quedas bruscas de receita. O governo subnacional, por exemplo, não emite moeda e com desajuste fiscal, possui dificuldades em custear despesas correntes, se envolvendo em novos empréstimos para saná-las (que deveriam ser destinados ao financiamento de despesas de capital). “Reformulação do sistema requer criação de condições para que entes sejam menos afetados pela volatilidade da economia e que se reduza o grau de dependência da União” (PIRES, 2021, p. 1).

A impossibilidade de conceder benefícios e renúncias fiscais, é motivo de grande debate. A renúncia fiscal é um dos instrumentos legais tributários para indução do comportamento dos contribuintes, desestimulando-os ou estimulando-os em direção a uma conduta desejada. Essa ferramenta é símbolo da autonomia dos entes subnacionais, uma vez que, através da extra fiscalidade, o Estado pode influenciar no domínio econômico de um ente privado. Dito isso, esse instrumento deve ser utilizado pelas federações com responsabilidade fiscal, sob a pena de corroer a saúde financeira e orçamentária do ente, sendo a falta de um regramento claro e uniforme sobre o tema, um risco para utilização indiscriminada do recurso.

A regulamentação setorial dos gastos tributários, dessa forma, é medida que se impõe, bem como a capacitação de órgãos encarregados do controle dos incentivos fiscais de ICMS, a exemplo dos Controles Internos dos Estados e Tribunais de

Contas dos Estados (TCEs). As medidas de ajuste do RRF consistem em importante ferramental de auxílio dos estados na recuperação de suas finanças em nada violadoras de suas autonomias sendo as limitações impostas aos incentivos fiscais de ICMS importante medida de (re)equilíbrio (BEVILACQUA *et al.*, 2017, p. 141).

Foram analisados 5 pontos focais que o Estado deve ter em seu controle para manter sua autonomia administrativa e financeira; Receitas Próprias, Transferências Intergovernamentais, Elaboração e Aprovação do Orçamento, Competências Legislativas e Controle sobre Empresas Estatais.

Receita própria: Os estados federados podem ter a capacidade de gerar sua própria receita por meio de impostos, taxas e outras fontes de arrecadação. Esses recursos financeiros são geridos pelo estado e podem ser utilizados de acordo com as necessidades locais.

Transferências intergovernamentais: Em muitos sistemas federativos, o governo federal repassa recursos financeiros para os estados federados por meio de transferências intergovernamentais. Esses repasses podem ser feitos com base em critérios como população, renda per capita, necessidades sociais, entre outros. Esses recursos adicionais fornecidos pelo governo federal podem aumentar a autonomia financeira dos estados federados.

Elaboração e aprovação do orçamento: Geralmente, os estados federados têm o poder de elaborar e aprovar seu próprio orçamento. Isso significa que eles podem definir suas prioridades de gastos e alocar recursos de acordo com as necessidades e demandas locais.

Competências legislativas: Os estados federados podem ter a capacidade de legislar sobre questões financeiras e orçamentárias dentro de sua jurisdição. Eles podem estabelecer leis relacionadas a impostos, tributação, despesas públicas, endividamento, entre outros assuntos financeiros.

Controle sobre empresas estatais: Em alguns casos, os estados federados possuem empresas estatais que geram receitas significativas. Essas empresas podem fornecer uma fonte adicional de recursos financeiros para o estado, aumentando sua autonomia.

Segundo CONPEDI (2020), o estado de Minas Gerais considerou entrar no RRF para equacionar o déficit nas suas contas públicas. Porém, A finalidade desejada não seria alcançada, pois as origens do endividamento público estão relacionadas a problemas estruturais e à fragilidade do pacto federativo. Além disso, a Lei nº159/2017 impõe restrições significativas à autonomia dos Estados. Isso resultaria no efeito oposto ao esperado, com um aumento acentuado do endividamento estadual. Durante sua vigência, os encargos dos contratos de parcelamento e refinanciamento persistem, e o Estado é obrigado a desistir de ações judiciais relacionadas aos débitos. Além disso, ocorreram eventos inesperados, como os

impactos econômicos e sociais da pandemia de Covid-19 e a falta de controle cambial, que afetará cerca de 20% da dívida pública de Minas Gerais.

Os demais poderes (Judiciário, ALERJ, TCE-RJ e MPRJ) também já apresentavam despesas de pessoal em relação à RCL abaixo do recomendado pela LRF antes mesmo do ingresso no RRF. Ou seja, o RJ já operava com o número de servidores reduzido, e não pode aumentar seu efetivo, mesmo em face de um evento de calamidade pública, como foi o início do enfrentamento da crise da Covid-19, em 2020 (PASSOS *et al.*, 2020).

Figura 14: Despesa de pessoal do Poder Executivo do ERJ/RCL (em R\$) – 1.º quadrimestre

2017						
	1.º Quadrimestre		2.º Quadrimestre		3.º Quadrimestre	
	Valor em R\$	% da RCL	Valor em R\$	% da RCL	Valor em R\$	% da RCL
RCL	47.619.289.948		46.854.486.687		50.194.044.675	
Pessoal	28.264.951.505	59,4%	28.607.177.593	61,1%	28.741.803.889	57,3%
2018						
	1.º Quadrimestre		2.º Quadrimestre		3.º Quadrimestre	
	Valor em R\$	% da RCL	Valor em R\$	% da RCL	Valor em R\$	% da RCL
RCL	52.260.892.992		55.866.344.547		58.290.777.944	
Pessoal	29.018.617.845	55,5%	26.094.244.385	46,7%	21.774.752.857	37,4%
2019						
	1.º Quadrimestre		2.º Quadrimestre		3.º Quadrimestre	
	Valor em R\$	% da RCL	Valor em R\$	% da RCL	Valor em R\$	% da RCL
RCL	59.577.649.677		57.188.773.713		58.566.003.981	
Pessoal	22.260.351.372	37,4%	22.757.156.586	39,8%	23.019.690.204	39,3%
2020						
	1.º Quadrimestre					
	Valor em R\$	% da RCL				
RCL	58.853.336.343					
Pessoal	23.291.660.815	39,6%				

Fonte: PASSOS *et al.*, 2020.

Liziero e Carvalho (2018) criticam a dinâmica na federação brasileira, afirmando que o pacto federativo nunca foi exercido de forma efetiva no Brasil. Os autores ressaltam que a dinâmica da federação brasileira se movimenta de forma pendular, onde, em alguns momentos há maior autonomia dos estados e momentos onde há forte centralização administrativa e fiscal da União. Mesmo nas situações em que o houve o movimento de maior

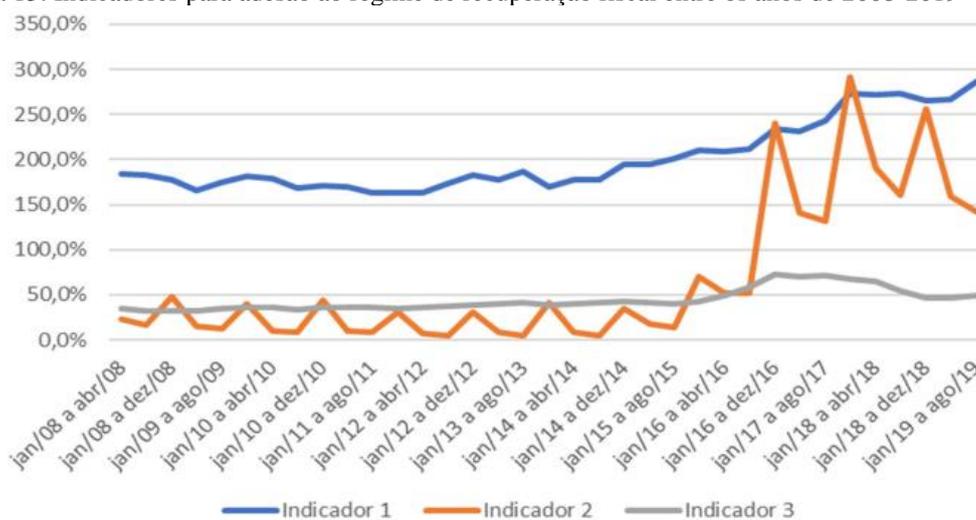
autonomia dos subnacionais, o grau de centralização era alto e os mecanismos de veto em relação às decisões tomadas pelo governo federal sempre foram insuficientes.

Liziero (2017) cita o grande anseio pela descentralização na Constituinte de 1987/1988, que, apesar de ter redistribuído as competências entre os estados, concedendo-lhes alguma autonomia, aos Estados, permaneceu caracterizando o Estado federal brasileiro como centralizador. O comportamento do Senado, por exemplo, na votação de projetos, mostra um compromisso maior dos políticos com seus partidos do que com suas federações, fazendo com que entes mais populosos se eximam de serem regulamentados por matéria federal votada no Senado com uma coalização de diversos menos populosos.

Esse fenômeno acontece ainda que o Brasil tenha preservado a simetria de direito, “a assimetria de direito, tanto no aspecto da representação quanto da autonomia, como caminho de descentralização para o Estado federal brasileiro, é possível de ser concretizada por meio de algumas formas presentes na Constituição” (LIZIERO, 2017, p. 175).

As medidas do PRF não foram suficientes para o ajuste orçamentário e fiscal do estado. O único indicador a recuar na parte das despesas foi a relação entre despesas com pessoal e RCL, que teve uma diminuição de 71,4%, em setembro de 2017, para 48,9%, em setembro de 2019. O indicador de razão percentual entre Dívida Consolidada Líquida (DCL) e RCL cresceu entre 2017 e 2019 e também a razão percentual entre o total de obrigações contraídas e disponibilidades de caixa de recursos livres, conforme Figura 16:

Figura 15: Indicadores para adesão ao regime de recuperação fiscal entre os anos de 2008-2019



Indicador 1: razão percentual entre Dívida Consolidada Líquida (DCL) e RCL. Este indicador teve como objetivo aferir se a RCL anual era inferior à DCL, o que consistia em um dos critérios para a adesão ao RRF.

Indicador 2: razão percentual entre o total de obrigações contraídas e disponibilidades de caixa de recursos livres. Esse indicador teve como objetivo aferir se o ente tinha capacidade financeira para honrar suas dívidas de curto prazo.

Indicador 3: razão percentual entre o somatório das despesas de pessoal e relativas ao serviço da dívida, como numerador, e a RCL, como denominador. Esse indicador teve como objetivo verificar se o somatório de tais despesas alcançava percentuais maiores que 70% da RCL.

Fonte: TORREZAN; PAIVA (2021).

Apesar de algumas melhoras nos índices por parte da receita, como o incremento tributário de 18,1%, em termos reais, devido ao ajuste de ICMS, além da renegociação de dívidas referentes aos recursos do FGTS – por meio da Lei Complementar n.º 156, de 2016 - e do BNDES que promoveu uma economia de R\$ 18,89 bilhões, pode-se dizer que o primeiro PRF do Rio de Janeiro fracassou, uma vez que não foram atacados problemas estruturais. O insucesso no de ajuste das finanças do Rio também pode ser explicado pelos seguintes fatores:

Dentre os diversos fatores que concorreram para explicar a grave crise financeira e o insucesso podem ser destacados: (i) a não retomada do crescimento econômico nacional; (ii) dificuldades políticas para a viabilização do acordo com a União; (iii) a situação do preço do barril do petróleo e, conseqüentemente, a arrecadação de royalties; (iv) a crise do setor petrolífero brasileiro em decorrência dos escândalos de corrupção da Petrobras; (v) dificuldade de incremento da RCL; (vi) má gestão da dívida fundada e da dívida de curto prazo do estado; (vii) descumprimento das vedações impostas pela LRF e o RRF (TORREZAN; PAIVA, 2021, p. 723).

Outro aspecto importante e precisa ser destacado é o constante crescimento da dívida consolidada líquida do estado fluminense, que aumentou de R\$ 101 bilhões em 2015 para R\$ 165 bilhões em 2019. Isso demonstra que o Rio de Janeiro não aproveitou as vantagens dadas pelo RRF para promover um desenvolvimento sustentado a longo prazo. Além disso, a antecipação de Receitas Futuras de Royalties e Participações Especiais comprometem o caixa futuro e, por outro lado, o aumento do ITD e ICMS oneram a própria população do estado, tornando mais difícil um caminho de recuperação econômica (NAZARETH; ARAÚJO, 2021).

Alguns autores alegam que o pacto federativo de autonomia administrativa no RJ não funciona desde a década de 1990, pois com a privatização dos bancos públicos, notadamente, a venda do BANERJ e a extinção do PROES, o Estado já não possuía autonomia sobre sua política monetária, sobrando apenas a fiscal-tributária para serem realizados os ajustes (PASSOS *et al*, 2020).

Nesse sentido, alguns autores também consideram o Código Tributário Nacional (Lei n.º 5172/1966) injusto, uma vez que concentra receitas tributárias na União. A extinção do “imposto hiperinflacionário” a partir do Plano Real e a baixa atividade econômica no estado do Rio de Janeiro pós Operação Lava Jato também contribuíram para o aprofundamento de uma crise no território fluminense, que, apesar de ter adquirido autonomia política após a

Constituição de 1988, não foi capaz de se desvincular da necessidade de socorro do governo federal.

Embora a precária situação fiscal dos estados viesse de tempo atrás,¹⁰ a autonomia política era de aquisição recente e, em vez de mudar o destino da Federação brasileira, acabou aprofundando a dinâmica do federalismo não cooperativo (IPEA, 2021, p. 71).

Segundo Morais e Mello (2020), pressupondo que a autonomia de um ente federativo impõe como requisito para ser efetiva a existência de formas de garantia de recursos financeiros para o custeio de suas despesas, sem a necessidade de receber transferências discricionárias por parte de um segundo ente, o caso do RJ e sua adesão ao RRF não podem ser considerados de outra maneira, a não ser como uma violação do pacto federativo. Oliveira e Rossignoli (2019, p. 399) ressaltam: “De fato, não há federalismo real, baseado na lógica de igualdade entre os entes federados, em um sistema que dependa em grande parte de repasses voluntários”.

Carolina Proner e Ricardo Lodi, professora de Direito da UFRJ e Reitor da UERJ, respectivamente, afirmam que o RRF assinado não auxiliou na recuperação dos ERJ, mas sim exerceu um controle definitivo da autonomia financeira e os condicionou a uma política de austeridade fiscal seletiva. Os entrevistados também criticam a garantia de vinculação que a União impõe sobre as receitas tributárias e repasses financeiros que pertencem aos estados por força constitucional. Assim, o RRF, que deveria ser a solução para estados endividados, não depende apenas do corte de suas despesas, mas também do corte de suas receitas. “Assim, está claro que o regime de recuperação fiscal proposto pela legislação federal tem como finalidade não a recuperação fiscal dos estados, mas o controle pleno da autonomia financeira e a submissão aos rígidos parâmetros de austeridade fiscal” (O DIA, 2021, p. 1).

Assim, entende-se que, sob a ótica teórica do pacto federativo e do federalismo fiscal, a “obrigação” de vender as empresas estatais não é suficiente para quebrar o pacto federativo e fiscal. Ademais, no caso do RJ, destaca-se o fato de que, mesmo após sua adesão ao RRF em 2017, demonstra constante aumento da sua dívida, manutenção da insolvência financeira, sendo o único resultado positivo nas contas públicas a redução dos gastos com pessoal e suspensão de projetos e investimentos, o que, a longo prazo, sufoca a economia do estado, colocando-o em eventos cíclicos de subdesenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa acadêmica teve como objetivo geral analisar a adesão do ERJ ao RRF em 2017 e suas implicações na possível redução da autonomia administrativa diante do pacto federativo, foram analisado 5 (cinco) pontos que poderiam comprometer o pacto federativo e fiscal; Receitas próprias, Elaboração e aprovação do orçamento, Transferências intergovernamentais, Competências legislativas e Controle sobre empresas estatais e em apenas uma foi constatada a perda de autonomia que foi a obrigatoriedade da venda da estatal CEDAE; Como objetivos específicos, levantaram-se os motivos da crise fiscal fluminense que culminou na referida anuência ao RRF, através da análise de recomendações do TCE-RJ a partir do exercício de 2010; averiguou-se, se após cinco anos da adesão, ERJ alcançou o equilíbrio de suas contas públicas; e verificou-se se o ERJ diminuiu sua autonomia administrativa diante da aplicação do RRF, assim violando o pacto federativo.

A partir de 2015, a segunda maior federação do Brasil, o estado do Rio de Janeiro, entrou em uma profunda crise, causada por uma aglutinação de motivos e tem origem em várias dimensões, com problemas que ocorrem simultaneamente, nas áreas econômica, fiscal, administrativa, política e de segurança pública. Em 2016, a dívida pública chegou a R\$ 106,15 bilhões de reais, ultrapassando o permitido pelo Senado Federal.

A União, para socorrer estados em dificuldades financeiras criou a Lei Complementar Federal nº 159/2017, fornecendo recursos para o ajuste de suas contas. É o chamado Regime de Recuperação Fiscal (RRF) que impõe ao ente federativo várias vedações e contrapartidas em troca de ajuda financeira.

Entende-se que, apesar de ter sido realizado para o equilíbrio das contas públicas do estado fluminense, o RRF é muito criticado por especialistas, uma vez que o é entendido por eles que o ente federativo perde sua autonomia. Quando comecei a pesquisa esse também era o meu pensamento, mas na medida em que fui avançando nas pesquisas percebi que esse fato não se concretizava. Para comprovar essa mudança de pensamento listei 5 (cinco) pontos focais em que o Estado caso viesse a perder aí sim sua autonomia estaria ameaçada.

Portanto, compreende-se que, a adesão do ERJ ao RRF não diminuiu a autonomia administrativa e não violou o pacto federativo e o federalismo fiscal, uma vez que o ente subnacional perdeu apenas o controle parcial em relação à gestão de sua política administrativa das estatais. Ademais, no caso do RJ, destaca-se o fato de que, mesmo após sua adesão ao RRF em 2017, demonstra constante aumento da sua dívida, manutenção da insolvência financeira, sendo o único resultado positivo nas contas públicas a redução dos

gastos com pessoal e suspensão de projetos e investimentos, o que, a longo prazo, sufoca a economia do estado, colocando-o em eventos cíclicos de subdesenvolvimento.

Ao abordar os desafios enfrentados pelo ERJ diante de uma crise fiscal complexa, este estudo investigou as implicações da adesão ao RRF. Contrariando as apreensões iniciais, as evidências sugerem que a autonomia administrativa não foi significativamente prejudicada, exceto no que diz respeito ao controle parcial sobre empresas estatais. No entanto, a persistência da dívida, a insolvência financeira contínua e a suspensão de projetos de investimento indicam que a solução adotada talvez não tenha atingido seus objetivos a longo prazo.

Esta pesquisa contribui para o entendimento dos impactos da intervenção federal no pacto federativo e destaca a importância de considerar os desafios e resultados subsequentes quando estados buscam soluções emergenciais para crises financeiras. Nesse sentido, sugere-se que esforços futuros se concentrem em avaliar as alternativas de reequilíbrio fiscal, considerando os aspectos econômicos, sociais e políticos que permeiam esses processos.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. A. *Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista*. Biblioteca Digital do BNDES, 2014.

AMORIM, J. E. B. de. A extensão do manto da cláusula pétrea do pacto federativo: um estudo sobre o federalismo fiscal e reforma tributária. *Cadernos de Direito Actual*, n. 15. Núm. Ordinario, p. 589-599, 2021. Disponível em: <https://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/handle/10651/64542/688-1652-1-PB.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BERNARDES, F. C.; FONSECA, M. J. Reforma tributária dos Impostos incidentes sobre o consumo e o Pacto Federativo no Estado Democrático de Direito. 2010. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19, 2010, Fortaleza. *Anais [...]*. Fortaleza: CONPEDI, 2010. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3994.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BUISSA, L.; BEVILACQUA, L. MORAIS, P. H. Incentivos de ICMS e Renúncia Fiscal no Regime de Recuperação Fiscal (RRF). *R. Fórum Dir. Fin. e Econômico – RFD FE*, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 127-143, mar./ago. 2017. [https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/18700/material/Direito%20Econ%20C3%20B4mico%20%20BUISSA,%20BEVILACQUA%20E%20MORAIS%20Incentivos%20de%20ICMS%20e%20ren%20C3%20BAnCIA%20fiscal%20no%20RRF%20\(1\).pdf](https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/18700/material/Direito%20Econ%20C3%20B4mico%20%20BUISSA,%20BEVILACQUA%20E%20MORAIS%20Incentivos%20de%20ICMS%20e%20ren%20C3%20BAnCIA%20fiscal%20no%20RRF%20(1).pdf). Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. *Lei complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 5.798*, de 7 de junho de 2006. Regulamenta os incentivos fiscais às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, de que tratam os arts. 17 a 26 da Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005. Brasília, DF, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5798.htm. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar nº 159*, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e Altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp159.htm. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 9.109*, DE 27 de julho de 2017. Regulamenta a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, DF, 2017. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9109-27-julho-2017-785259-norma-pe.html#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.109%2C%20DE%2027%20DE%20JULHO%20DE,Distrito%20Federal.%20Texto%20Atualizado%20Formato%3A%20Documento%20em%20doc>. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. *Decreto Federal nº 9.112/2017*. Dispõe sobre a participação nos Conselhos de Supervisão de que trata o art. 6º da Lei Complementar 159, de 19 de maio de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9112.htm. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. *Portaria Ministerial nº 381/2017*. Define os critérios de verificação do disposto no inciso II do § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e no inciso IV do § 2º do art. 1º do Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9109.htm. Acesso em: 05 de jul. 2022.

BRASIL. *Pacto federativo*. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 504*. Relator(a): Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 20/10/2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1132129779/inteiro-teor-1132129783>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Tesouro Transparente. *Regime de Recuperação Fiscal (RRF) Estados e Municípios*. 2022. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL DE FATO. Servidores são prejudicados em adesão do RJ a regime de recuperação fiscal, dizem deputados. *Brasil de Fato*, Rio de Janeiro, maio de 2022. Disponível em: <https://www.brasildefatorj.com.br/2022/05/30/servidores-sao-prejudicados-em-adesao-do-rj-a-regime-de-recuperacao-fiscal-dizem-deputados>. Acesso em: 19 mar. 2023.

CARVALHO FILHO, J. dos. S. Pacto Federativo: Aspectos atuais. *Revista da EMERJ*, v. 4, n. 15, p. 200-209, 2001. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/71586>. Acesso em: 10 jul. 2022.

CASTRO, A. M. A.; SOUZA, K. C. Federalismo cooperativo e Plano de Ações Articuladas (PAR) – Algumas aproximações teóricas. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 97, p. 874-896, out/dez. 2017. Disponível em: <https://doaj.org/article/2c2199c3126b47b6813ac92c6468f98e>. Acesso em: 19 mar. 2023.

CALÇADA, L. A. Z.; RECK, J. R. Federação, municípios e políticas públicas: o impacto da PEC do pacto federativo (nº 188/2019) no Rio Grande do Sul. *Rev. Investig. Const.*, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 859-876, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5340/534068664011/movil/>. Acesso em: 19 mar. 2023.

CONPEDI. *Direito tributário e financeiro II*. Organização CONPEDI. Coordenação: Maria De Fatima Ribeiro; Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa. Florianópolis: CONPEDI, 2020.

CRUZ, C. F. DA. *Responsabilidade na Gestão Fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 2010-2013*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

DOMINGUES, J. M. Federalismo fiscal brasileiro. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 26, p. 137–143, 2007. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20115>. Acesso em: 19 mar. 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). *Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap. Brasília, 2017.

INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE. *Diretrizes para o aprimoramento do federalismo brasileiro*. São Paulo: Instituto IDS, 2020. Disponível em: https://www.idsbrasil.org/wp-content/uploads/2022/04/Pacto_Federativo_PublicacaoCompleta2022.pdf. Acesso em: 10 jul. 2022.

GENI-UFF. Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos. *Apresentação ao mapa dos grupos armados do Rio de Janeiro*. 2020. Disponível em: <https://atualprodutora.com/wp-content/uploads/2020/10/apresentacao-16.10.2020.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAZZIOTIN, L. S.; KLAUS, V.; PEREIRA, A. P. M. Pesquisa documental histórica e pesquisa bibliográfica: focos de estudo e percursos metodológicos. *Pro-Posições*, v. 33, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pp/a/GJCbBcY4rdVdvQY56T9qLRQ/?format=pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

IPEA. *Possibilidades de Renovação do Pacto Federativo Brasileiro: procurando além das dívidas estaduais*. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 30, nov. 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10937/1/bapi_30_possibilidades_renovacao.pdf. Acesso em: 10 jul. 2022.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de. A. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LENZA, P. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIZIERO, L. B. da. S. O federalismo no Império Brasileiro: da Constituição de 1824 ao Ato Adicional de 1834. *Revista Diorito*, v. 1, n. 1., p. 112-124, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/34634764/o_federalismo_no_imp%C3%89rio_brasileiro_da_constitui%C3%87%C3%83o_de_1824_ao_ato_adicional_de_1834. Acesso em: 10 jul. 2022.

LIZIERO, L. B. da S.; CARVALHO, F. C. Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da federação brasileira. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1483-1503, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32661>. Acesso em: 10 jul. 2022.

KNECHTEL, M., R. *Metodologia da pesquisa em educação: uma abordagem teórico-prática dialogada*. Curitiba: Intersaberes, 2014.

MARTÍN, M. A maldição do petróleo atropela o Rio. *El País*, Economia, Rio de Janeiro, 10 nov. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/08/economia/1447020429_844713.html. Acesso em: 18 mar. 2023.

MIRANDA, G. F. *Direito ao Desenvolvimento e Reforma do Estado: análise das contas dos municípios do Rio de Janeiro pelo TCE/RJ (2009 – 2013)*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

MORAIS, M. L. C.; MELLO, E. R. de. M. Federalismo fiscal, autonomia financeira e cooperação federativa: um olhar sobre a possibilidade de instituição de um imposto sobre o valor agregado no Brasil a partir das consequências do “poder de não tributar”. *Revista Thesis Juris*, RTJ, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 16-44, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/16962>. Acesso em: 18 mar. 2023.

NAZARETH, P. A. C. de. P.; ARAÚJO, N. Q. O Rio de Janeiro no regime de recuperação fiscal. *Cadernos de Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 18-53, jul-dez, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/issue/view/2616>. Acesso em: 18 mar. 2023.

NON, A. Federalismo. *Entendeu Direito?*, São Paulo, abr. 2013. Disponível em: <https://amandanonn.wordpress.com/2013/04/03/federalismo/>. Acesso em: 19 mar. 2023.

OLIVEIRA, S. C. de. O pacto federativo brasileiro e o princípio da solidariedade constitucional. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, v. 18, n. 3815, 11 dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26112/o-pacto-federativo-brasileiro-e-o-principio-da-solidariedade-constitucional>. Acesso em: 19 mar. 2023.

OLIVEIRA, E. A. B. de; ROSSIGNOLI, M. Federalismo fiscal no Brasil: da teoria federalista à crise econômica. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 1, n. 54, p. 395-424, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/federalismo-fiscal-no-brasil%3a-da-teoria-federalista-oliveira-Rossignoli/b768dea9754fdec3ecac6f48d9ae4c16de7f8a47>. Acesso em: 19 mar. 2023.

PASSOS, W. S.; PORTUGAL, R.; FILHO, J. C. A. O Regime de Recuperação Fiscal E O Futuro do Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 19, Dossiê Retomada econômica pós-pandemia, p. 70-91, jul./dez., 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/58804>. Acesso em: 19 mar. 2023.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico*. 2. ed. Universidade Feevale. Rio Grande do Sul, 2013.

PRONER, C.; LODI, R. Recuperação fiscal que mata a autonomia estadual. *O DIA*, Rio de Janeiro, 21 out. 2021. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/opiniao/2021/10/6258772-carol-proner-e-ricardo-lodi-recuperacao-fiscal-que-mata-a-autonomia-estadual.html>. Acesso em: 19 mar. 2023.

PINTO, E. C. Estado do Rio de Janeiro em convulsão: economia do petróleo, crise fiscal e avanço das milícias. *In: BRASIL: incertezas e submissão?* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

PIRES, M. Regras fiscais e federalismo. *FGV*, Rio de Janeiro, ago. 2021. Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/regras-fiscais-e-federalismo>. Acesso em: 19 mar. 2023.

RIBEIRO, R. L.; NÓBREGA, H. C. da. Aplicação do Regime de Recuperação Fiscal em face da autonomia constitucional das universidades públicas: uma leitura constitucional. *RFD Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, Rio de Janeiro, n. 39, p.01-30, jun. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/61599#:~:text=O%20artigo%20pretende%20analisar%2C%20a%20partir%20da%20experi%C3%Aancia,tem%20previs%C3%A3o%20no%20art.%20207%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal>. Acesso em: 19 mar. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei nº 5260*, de 11 de junho de 2008. Estabelece o Regime Jurídico Próprio e Único da previdência social dos membros do poder judiciário, do ministério público, da defensoria pública, do tribunal de contas e dos servidores públicos estatutários do estado do rio de janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2008. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=53&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2IyNGEYzGE1YTA3Nzg0N2MwMzI1NjRmNDAwNWQ0YmYyLzQxODYyYWFKzjMwN2Q0YjE4MzI1NzQ2NjAwNWZkMjAzP09wZW5Eb2N1bWVudA==#:~:text=de%20aposentadoria%20especial,-,%20Nova%20reda%C3%A7%C3%A3o%20dada%20pela%20Lei%207628%2F2017.,para%20todos%20os%20efeitos%20jur%C3%ADdicos. Acesso em: 29 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei nº 6243*, de 21 de maio de 2012. Institui o regime de previdência complementar no âmbito do estado do rio de janeiro, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o artigo 40 da constituição federal, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2012. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/3f9398ab330dbab883256d6b0050f039/0b9cd84264bf426483257a060069b1ba?OpenDocument>. Acesso em: 29 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. Contas de Governo Estado do Rio de Janeiro – 2010. *Processo: 105.080-3/11*. Rio de Janeiro, maio de 2011. Disponível em: [https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc.105.080.3.11.Ccontas GERJ 2010](https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc.105.080.3.11.Ccontas%20GERJ%202010). Acesso em: 29 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. Contas de Governo Estado do Rio de Janeiro – 2011. *Processo TCE-RJ nº 103.535-6/12*. Rio de Janeiro, abril de 2012.

Disponível em:

[https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc. 103.535.6.12.Ccontas GERJ 2011](https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc.103.535.6.12.Ccontas%20GERJ%202011). Acesso em: 29 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. Contas de Governo Estado do Rio de Janeiro – 2012. *Processo TCE-RJ nº 105.033-4/13*. Rio de Janeiro, maio de 2013.

Disponível em:

[https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc. 105.033.4.13.Ccontas GERJ 2012](https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc.105.033.4.13.Ccontas%20GERJ%202012). Acesso em: 29 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. Contas de Governo Estado do Rio de Janeiro – 2013. *Processo TCE-RJ nº 105.879-8/14*. Rio de Janeiro, maio de 2014.

Disponível em:

[https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc. 105.879.8.14.Ccontas GERJ 2013](https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc.105.879.8.14.Ccontas%20GERJ%202013). Acesso em: 29 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. Contas de Governo Estado do Rio de Janeiro – 2014. *Processo TCE-RJ nº 101.885-1/15*. Rio de Janeiro, maio de 2015.

Disponível em:

[https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc. 101.885.1.15.Ccontas GERJ 2014](https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc.101.885.1.15.Ccontas%20GERJ%202014). Acesso em: 29 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. Contas de Governo Estado do Rio de Janeiro – 2015. *Processo TCE-RJ nº 102.203-6/16*. Rio de Janeiro, maio de 2016.

Disponível em:

[https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc. 102.203.6.16.Ccontas GERJ 2016](https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc.102.203.6.16.Ccontas%20GERJ%202016). Acesso em: 29 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. Contas de Governo Estado do Rio de Janeiro – 2016. *Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17*. Rio de Janeiro, maio de 2017.

Disponível em:

[https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc. 101.576.6.17.Ccontas GERJ 2017](https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc.101.576.6.17.Ccontas%20GERJ%202017). Acesso em: 29 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. Contas de Governo Estado do Rio de Janeiro – 2017. *Processo TCE-RJ nº 113.304-9/18*. Rio de Janeiro, maio de 2018.

Disponível em:

[https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc. 113.304.9.18.Ccontas GERJ 2018](https://www.tce.rj.gov.br/documents/proc.113.304.9.18.Ccontas%20GERJ%202018). Acesso em: 29 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei nº 7629 de 09 de junho de 2017*. Dispõe sobre o plano de recuperação fiscal do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2017.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei nº 7529 de 07 de março de 2017*. Autoriza o Poder Executivo a alienar ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2017. Disponível em:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3AW>

TORREZAN, R. G. A.; PAIVA, C. C. de. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 55(3), p. 716-735, maio - jun., 2021. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/A-crise-fiscal-dos-estados-e-o-Regime-de-Fiscal%3A-o-Torrezan-Paiva/5d57f0404ba90f1335aef619db4b3a4667f42f99>. Acesso em: 10 dez. 2022.

THIOLLENT, M. *Metodologia de Pesquisa-ação*. São Paulo: Saraiva, 2009.

ANEXO A – Demonstrativo de Dívida Consolidada Líquida Parte 1

ANEXO 01

Página 1



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016

Emissão: 21/03/2017
R\$ 1,00

RGF – ANEXO 2 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "b")	SALDO DO		SALDO DO EXERCÍCIO DE 2016		
	EXERCÍCIO ANTERIOR		Até o 1º Quadrimestre	Até o 2º Quadrimestre	Até o 3º Quadrimestre
DÍVIDA CONSOLIDADA					
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	107.569.561.637		102.945.698.051	103.302.401.503	108.103.232.139
Dívida Mobiliária	5.947.478		5.248.024	4.855.890	4.948.892
Dívida Contratual	107.194.051.335		102.510.889.201	102.870.878.116	107.052.062.510
Interna	62.705.500.534		60.530.014.545	60.000.094.423	64.040.873.044
Externa	14.375.744.801		12.975.874.856	12.214.563.693	12.111.189.466
Prestações posteriores a 05/05/2000 (inclusive) - vencidas e não pagas	413.336.673		413.336.673	410.044.348	1.030.007.586
Outras Dívidas	16.223.151		16.223.151	-	16.223.151
DEDUÇÕES (II)*	6.384.415.303		4.902.756.429	4.506.250.729	-
Disponibilidade de Caixa Bruta	7.420.054.672		6.670.204.276	6.029.146.298	4.440.202.326
Demais Háveres Financeiros	4.159.403.337		1.926.211.856	1.914.539.141	2.047.331.366
(-) Restos a Pagar Processados (Exceção Precatórios)	(5.224.040.700)		(3.704.719.704)	(3.337.234.681)	(10.719.540.882)
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) (III) = (I - II)	101.175.146.334		98.042.941.622	98.796.150.774	108.103.232.139
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	51.224.316.995		49.131.341.507	48.783.305.860	46.228.984.468
% da DC sobre a RCL (III/CL)	210,00		209,53	211,71	233,84
% da DCL sobre a RCL (III/CL)	197,51		199,55	-	233,84
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO Nº 40/01 DO SENADO FEDERAL - 200%	102.448.633.992		98.262.683.014	97.586.611.720	92.457.968.938
LIMITE DE ALERTA (inciso III do § 1º do art. 58 da LRF) - 180,00%	92.203.770.593		88.436.414.713	87.827.950.548	83.212.172.044
DETALHAMENTO DA DÍVIDA CONTRATUAL					
DÍVIDA CONTRATUAL (IV = V + VI + VII + VIII)	107.194.051.335		102.510.889.201	102.870.878.116	107.052.062.510
DÍVIDA DE PPP (V)	-		-	-	-
PARCELAMENTO DE DIVIDAS (VI)	902.215.287		870.543.736	859.342.028	829.650.412
De Tributos	-		282.935	585.607	-
De Contribuições Sociais	902.215.287		870.260.801	857.756.519	829.650.412
Previdenciárias	1.606.945		476.945	655.974	827.532
Demais Contribuições Sociais	900.608.442		869.783.854	857.070.545	829.022.880
Do FGTS	-		-	-	-
Com Instituição Não Financeira	-		-	-	-
DÍVIDA COM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA (VII)	-		-	-	-
Interna	-		-	-	-
Externa	-		-	-	-
DEMAIS DIVIDAS CONTRATUAIS (VIII)	106.291.836.048		101.640.345.466	102.012.336.090	106.222.412.068
OUTROS VALORES NÃO INTEGRANTES DA DC					
PRECATÓRIOS ANTERIORES A 05/05/2000	375.688.538		375.688.538	411.283.953	421.873.021
PRECATÓRIOS POSTERIORES A 05/05/2000	709.919.727		709.919.727	1.035.811.235	1.415.175.208
INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	-		-	-	4.219.047.191
DEPÓSITOS	3.187.843.890		3.060.772.744	3.983.668.628	4.162.570.612
RP NÃO-PROCESSADOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	342.980.843		62.745.226	61.910.509	363.811.671
ANTECIPAÇÕES DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA – ARO	-		-	-	-
REGIME PREVIDENCIÁRIO					
DÍVIDA CONSOLIDADA PREVIDENCIÁRIA					
DÍVIDA CONSOLIDADA PREVIDENCIÁRIA (IX)	34.685.909.006		34.685.909.006	34.685.909.006	70.541.997.189
Passivo Atuarial	34.106.050.889		34.106.050.889	34.106.050.889	66.887.658.036
Demais Dívidas	489.849.116		489.849.116	489.849.116	654.339.153
DEDUÇÕES (X)*	33.441.673.346		33.811.095.386	34.147.045.899	114.614.620.728
Disponibilidade de Caixa Bruta	30.831.302		382.743.430	660.610.622	87.912.568
Investimentos	674.231.672		711.920.640	778.131.916	785.004.221
Demais Háveres Financeiros	32.741.304.943		32.724.303.894	32.714.160.970	115.923.136.409
(-) Restos a Pagar Processados	(4.754.573)		(5.887.549)	(5.887.549)	(2.061.432.500)
ORÇAMENTOS NÃO INTEGRANTES DA DC	344.517.863		1.003.045.641	971.588.785	869.800.249
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA PREVIDENCIÁRIA (IX) = (IX - X)	1.244.235.661		872.813.620	538.863.146	(44.072.623.539)

FOINTE: SIAPE-Rio - Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

* Se o saldo apurado for negativo, ou seja, se o total do Ativo Disponível mais os Háveres Financeiros for menor que Restos a Pagar Processados, não deverá ser informado nessa linha, mas sim na linha da "Insuficiência Financeira", das Congaças não integrantes da Dívida Consolidada - DC. Assim quando o cálculo de DEDUÇÕES (II) for negativo, colocar um "-" (traço) nessa linha.

Obs.: 1 - Excluídas a Imprensa Oficial, a CEDAE e a AGERIO por não se enquadrarem no conceito de Empresa Dependente.
2 - Imprensa Oficial, CEDAE e AGERIO não constam nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no exercício de 2016.
3 - Não considerados para efeito de dedução da Dívida Consolidada os valores referentes ao ROPREVIDENCIÁRIA, de acordo com a Portaria nº 553/2014 da Secretaria de Tesouro Nacional - STN.
4 - Precatórios posteriores a 05/05/2000 (inclusive) - Vencidos e não pagos: Não foram considerados os Precatórios Vencidos inscritos em 2015 no valor de R\$ 709.919.736,82 até o 1º quadrimestre de 2016. A partir de Julho/2016 os valores referentes aos Precatórios Vencidos estão contabilizados na conta 8.9.9.1.1.32.01 - PRECATÓRIOS VINCENDOS.
5 - No 1º Quadrimestre, foi expurgado o montante de R\$ 4.657.848,447,22 referente a Dívida Contratual Interna, em decorrência da revisão de cálculo efetuado pela Subsecretaria de Finanças - SUBFIN/SEFAZ, endossado pelo Parecer Jurídico da Subsecretaria de Fazenda para Assuntos Jurídicos - SEFAZ, conforme Processo nº E-04/080/2016.
6 - Os prazos para ajustes previstos no art. 31 da LRF estão suspensos por força da Lei 7.493 de 08 de novembro de 2016, que reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira estadual. A contagem do prazo continuará suspensa enquanto perdurar tal situação.
7 - O percentual da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida referente ao segundo quadrimestre de 2016 foi recalculado de 201,94% para 202,48% em função de verificação, no final do exercício, de valores divergentes em contas de controle do sistema SIAPE-Rio.
8 - Este Demonstrativo não considera a casa dos centavos.

TRAJETÓRIA DE RETORNO AO LIMITE DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

Limite Máximo	2º Quadrimestre		Redutor mínimo de 25% do Excedente (d) = (0,25 * c)	3º Quadrimestre	
	(a)	(b)		(e) = (b-d)	(f)
200,00	202,48	(c) = (b-a) 2,48	0,62	201,86	233,84

Francisco Pereira Iglesias
Contador-Geral - ID: 1.943.036-1
Contador - CRC-RJ-051526/O-1

Rui César dos Santos Chagas
Autor-Geral - ID: 1.943.036-0
Contador - CRC-RJ-071562/O-2

Gustavo de Oliveira Barbosa
Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento

Luiz Fernando de Souza
Governador

ANEXO B – Demonstrativo de Dívida Consolidada Líquida Parte 2

ANEXO 02

Página 1



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO CONSOLIDADO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
JANEIRO/2016 A DEZEMBRO/2016

Emissão: 13/02/2017

DESPESA COM PESSOAL	DESPESA EXECUTADAS (Últimos 12 meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITOS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	37.614.742.170	7.017.489
Pessoal Ativo	19.764.372.314	7.017.185
Pessoal Inativo e Pensionistas	14.107.618.448	-
Contribuições Patronais	3.012.776.306	304
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	729.975.101	-
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	4.189.071.595	6.234.248
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	3.814.976	-
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	57.329.067	-
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	164.934.048	6.234.248
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	3.962.993.504	-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	33.425.670.575	783.240
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	46.228.984.469	-
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (V) = (IIIa + IIIb)	33.426.453.815	72,31
LIMITE MÁXIMO (VI) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	27.737.390.681	60,00
LIMITE PRUDENCIAL (VII) = (0,95 x VI) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	26.350.521.147	57,00
LIMITE DE ALERTA (VIII) = (0,90 x VI) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	24.963.651.613	54,00

FONTE: Siafe-Rio - Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Obs.: 1 - Excluídas a Imprensa Oficial, a CEDAE e a AGERIO por não se enquadrarem no conceito de Empresa Dependente.

2 - Imprensa Oficial, CEDAE e AGERIO não constam nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no exercício de 2016.

3 - Até 31/12/2016 foi cancelado o montante de R\$ 4.293.014,52 (quatro milhões, duzentos e noventa e três mil, quatorze reais e cinquenta e dois centavos) referentes a Restos a Pagar Não Processados inscritos em 31/12/2015.

4 - Este Demonstrativo não considera a casa dos centavos.

TRAJETORIA DE RETORNO AO LIMITE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL		
2016		
3º Quadrimestre		
Limite Máximo	% DTP	% Excedente
(a)	(b)	(c) = (b-a)
60,00	72,31	12,31

Francisco Pereira Iglesias
Contador-Geral - ID: 1.943.036-1
Contador - CRC-RJ-051525/O-1

Rui César dos Santos Chagas
Auditor-Geral - ID: 1.943.605-0
Contador - CRC-RJ-071562/O-2

Gustavo de Oliveira Barbosa
Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento

Luiz Fernando de Souza
Governador

ANEXO C – Demonstrativo de Dívida Consolidada Líquida Parte 3

ANEXO 03



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
 DEMONSTRATIVO CONSOLIDADO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA E DOS RESTOS A PAGAR
 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 JANEIRO A DEZEMBRO 2016

Emissão: 21/03/2017
 R\$ 1,00

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO) (f) = (a) - (b) + (c) + (d) + (e)	RESTOS A PAGAR EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO	EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS CANCELADOS (NÃO INSCRITOS POR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores	Demais Obrigações Financeiras			
		De Exercícios Anteriores	Do Exercício					
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)			
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (II)	5.426.281.040	806.718.203	3.106.863.262	260	1.569.618.262	(56.919.547)	36.316.372	-
081 - DDO - Depósitos de Diversas Origens	108.302.054	-	-	-	620.332.727	(512.030.673)	-	-
085 - Fonte Genérica	5.179.456	-	-	-	-	5.179.456	-	-
104 - Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo	145.165.064	232.447.803	33.530.217	-	4.068.540	(121.548.696)	-	-
105 - Salário Educação	43.384.764	3.827.850	-	-	8.979.554	7.032.270	-	-
111 - Operações de Crédito	1.702.895.703	33.973.613	283.390.578	-	7.068.451	1.378.457.061	-	-
122 - Adicional do ICMS - FECP	2.876.412.541	499.917.138	1.620.954.325	-	176.961.998	576.679.080	-	-
126 - Contrato de Intervenção no Domínio Econômico - CDE	195.725	-	5.090.565	-	199.870	(5.093.710)	-	-
133 - Alienações de Bens	(1.436.240.920)	-	478.740.437	-	-	(49.266.399)	-	-
188 - Repasses constitucionais aos municípios	31.624.353	-	-	-	-	(5.922.289)	-	-
189 - INGRESSOS A CLASSIFICAR	3	-	-	-	-	3	-	-
190 - Depósitos Judiciais Tributários	200.774.518	-	-	-	152.478.400	48.296.118	-	-
191 - Depósitos Judiciais não Tributários	375.398.252	-	-	-	-	375.398.252	-	-
195 - Operações Oficiais de Fomento	2.463.134	-	3.138.217	-	-	(675.083)	-	-
212 - Transferências Voluntárias	392.290.050	5.084.330	21.446.763	-	2.765.876	363.003.081	21.119.780	-
214 - Transferências do PAC	270.629.794	1.560.887	16.911.947	-	80.890	252.078.070	-	-
215 - Transferências do FUNDEB	215.512.453	-	215.509.127	-	-	(19.031)	-	-
216 - Transferências Intraorçamentárias	99.659.667	2.007.865	8.566.893	-	1.055.705	88.039.204	2.320.043	-
223 - Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde	2.694.319	21.641.590	98.943.148	-	40.380.228	(158.270.647)	-	-
225 - Sistema Único de Saúde - SUS	86.744.372	6.126.255	47.720.940	260	12.863.896	20.003.111	11.459.673	-
231 - Recursos Próprios do Rorpreviolência	190.419.932	25.544	265.393.213	-	457.090.038	(532.907.865)	1.091.561	-
233 - Alienação de Bens	30.469.277	63.623	-	-	175.608	30.250.046	-	-
297 - Conservação Ambiental	79.075.031	41.705	551.348	-	34.478	78.447.500	325.315	-
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (III)	862.772.448	2.180.381.725	7.047.846.276	863.162	1.864.730.630	(10.231.048.345)	328.586.860	403.169.345
100 - Orçamentos Provenientes de Impostos	3.294.232.244	1.371.025.562	4.915.530.376	23.942	1.134.565.619	14.556.975.575	56.883.002	403.169.345
101 - Orçamentos Não Provenientes de Impostos	(5.688.193.597)	225.345.610	1.783.596.929	-	658.708.188	(8.255.944.324)	-	-
102 - Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal	510.281	-	-	-	-	510.281	-	-
107 - Transferências Constitucionais Provenientes de Impostos	(183.089.653)	3.628.296	46	-	2.566.708	(189.284.703)	-	-
120 - Recuperação de Passiva	152.478.249	20.382.212	39.650.365	-	2.687.223	69.903.444	-	-
192 - Taxa pelo Exercício do Poder de Polícia e por Serviços Públicos	1.164.876	-	-	-	-	1.164.876	-	-
197 - Transferências provenientes de Auxílio Financeiro	231.632.966	-	8.750.326	-	84.457.116	138.425.524	-	-
224 - Transferências Legais Recebidas da União	31.285.099	2.806	17.671.913	-	26.716	13.593.961	-	-
230 - Recursos Próprios	2.130.353.351	59.949.919	85.715.028	839.220	87.142.527	1.913.712.059	160.267.495	-
232 - Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia e por Serviços Públicos	622.358.635	-	194.041.295	-	14.579.533	713.747.508	110.945.753	-
TOTAL (III) = (II) + (III)	6.289.053.488	2.987.099.928	10.154.709.537	863.421	3.434.349.892	(10.287.968.290)	364.903.232	403.169.345

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO) (f) = (a) - (b) + (c) + (d) + (e)	RESTOS A PAGAR EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO	EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS CANCELADOS (NÃO INSCRITOS POR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores	Demais Obrigações Financeiras			
		De Exercícios Anteriores	Do Exercício					
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)			
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (IV)	247.603.903	89.167	740.246.774	-	555.661.985	(1.048.384.023)	1.091.561	-
081 - DDO - Depósitos de Diversas Origens	49.053.248	-	-	-	49.173.615	(110.367)	-	-
085 - Fonte Genérica	-	-	-	-	-	-	-	-
133 - Alienações de Bens	-	-	478.593.172	-	49.287.911	(525.851.083)	-	-
231 - Recursos Próprios do Rorpreviolência	190.281.560	25.544	263.653.002	-	457.084.851	(530.452.437)	1.091.561	-
233 - Alienação de Bens	5.259.095	63.623	-	-	175.608	8.019.894	-	-
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (V)	875.444.290	5.650.509	1.315.675.422	138.589	319.648.015	(765.686.245)	-	-
100 - Orçamentos Provenientes de Impostos	551.907.501	981.110	633.183.981	0	172.416.819	(254.684.429)	-	-
101 - Orçamentos Não Provenientes de Impostos	45.159.337	0	682.481.441	0	147.229.196	(784.551.300)	-	-
230 - Recursos Próprios	278.377.452	4.669.399	0	138.589	0	273.599.494	-	-
TOTAL (V) = (IV) + (V)	1.123.048.193	5.739.676	2.053.922.196	138.589	875.308.000	(1.814.069.268)	1.091.561	-

Fonte: SIAFI-RIO - Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Obs. 1 - Evoluções à Imprensa Oficial, a CEDAE e a AGERIO por não se enquadrarem no conceito de Empresa Dependente.
- 2 - Imprensa Oficial, CEDAE e AGERIO não constam nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no exercício de 2016.
- 3 - Para fins de inscrição dos Restos a Pagar Não Processados foram considerados os saldos da Disponibilidade Financeira Líquida, por fonte de recursos, registrada em cada Órgão/Entidade.
- 4 - Este Demonstrativo não considera a casa dos centavos.

Francisco Pereira Iglesias
 Contador-Geral - ID: 1.943.036-1
 Contador - CRC-RJ-051525/O-1

Rui César dos Santos Chagas
 Auditor-Geral - ID: 1.943.605-0
 Contador - CRC-RJ-071562/O-2

Gustavo de Oliveira Barbosa
 Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento

Luiz Fernando de Souza
 Governador

APÊNDICE – Formulário e Perguntas da Entrevista

Pergunta 1. Quais foram as principais medidas adotadas pelo Estado para se adequar ao regime e recuperar sua saúde financeira?

Pergunta 2. Qual é a situação atual do Estado do Rio de Janeiro em relação ao cumprimento das metas estabelecidas no Regime de Recuperação Fiscal?

Pergunta 3. Quais são os principais desafios que o estado enfrenta na implementação do regime?

Pergunta 4. Quais são os principais resultados alcançados pelo Estado desde que o regime foi implementado?

Pergunta 5. Como o regime tem afetado a prestação de serviços públicos no Estado?

Pergunta 6. O regime tem gerado impactos (positivos ou negativos, favor identificar quais em cada item para a população do Estado nos aspectos: sociais, econômicos e fiscais).

Pergunta 7. Como o Estado tem lidado com esses impactos apontados em cada item acima?

Pergunta 8. Quais são as perspectivas do Estado em relação à saída do Regime de Recuperação Fiscal?

Pergunta 9. Como a Secretaria de Gestão avalia a efetividade do Regime de Recuperação Fiscal em ajudar o Estado a superar sua crise financeira?

Pergunta 10. Quais são os planos do Estado para garantir sua sustentabilidade fiscal a longo prazo após a saída (ou término) do regime?
