

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

CRISE FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
Desequilíbrio Financeiro, Efetividade do Plano de Recuperação Fiscal
e Tensões Federativas

JHENYFER SOUZA PIMENTA

RIO DE JANEIRO
2019/ 2º SEMESTRE

Jhenyfer Souza Pimenta

CRISE FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Desequilíbrio Financeiro, Efetividade do Plano de Recuperação Fiscal
e Tensões Federativas

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Doutor Mauro Osório**

RIO DE JANEIRO
2019/ 2º SEMESTRE

CIP - Catalogação na Publicação

S644c Souza Pimenta, Jhenyfer
Crise Fiscal do Estado do Rio de Janeiro:
Desequilíbrio Financeiro, Efetividade do Plano de
Recuperação Fiscal e Tensões Federativas / Jhenyfer
Souza Pimenta. -- Rio de Janeiro, 2019.
74 f.

Orientador: Mauro Osório da Silva.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2019.

1. Crise Fiscal. 2. Federalismo Fiscal. 3.
Desequilíbrio Financeiro . 4. Regime de Recuperação
Fiscal. I. Osório da Silva, Mauro , orient. II.
Titulo.

Jhenyfer Souza Pimenta

CRISE FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Desequilíbrio Financeiro, Plano de Recuperação Fiscal e Tensões Federativas

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Doutor Mauro Osório da Silva**

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Mauro Osório da Silva (Orientador)

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2019/ 2º SEMESTRE

Dedico este trabalho ao meu esposo, Thiago Pimenta, pelo apoio e paciência durante esta jornada.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço à minha família pelo apoio incondicional nesta jornada. Volto a afirmar que vocês iluminam a minha caminhada, integram as minhas conquistas e me dão força, ainda quando a autoconfiança me falta; sempre me ensinando que a vida pode ser repleta de magia quando a fé, o amor e a empatia guiam os nossos passos.

Agradeço ao Professor Mauro Osório, meu orientador, que aceitou trilhar ao meu lado nesta reta final, fornecendo o apoio necessário para a elaboração desta pesquisa e desafiando-me a enxergar além, mesmo quando o desânimo batia à minha porta.

Minha gratidão à Política de Assistência Estudantil da UFRJ, que me deu o suporte necessário para que eu pudesse estar e me manter nesta graduação.

Não posso deixar de agradecer aos professores e professoras da Faculdade Nacional de Direito, em especial aqueles que são os responsáveis pela minha inclinação ao Direito Público: Carlos Bolonha, Irapuã Beltrão, Larissa Pinha, Paulo Emílio e Vanessa Siqueira – sigo inspirada pelos vossos ensinamentos.

Rio De Janeiro A Dezembro

Eu ando triste, tão desapontado
Com o coração pequeno, amargurado
O que fizeram com minha cidade?
O que fizeram com essa paisagem?
Meu Deus, me diz porque tanta loucura,
Tanta desgraça e tanta violência?
E tanta gente impune pelas ruas
Pelas favelas todo o controle
De assassinar pelo prazer das drogas
Que droga, matar tanta gente pelas drogas

Rio de Janeiro a Dezembro, Deus te
abençoe
Rio de Janeiro a Dezembro, Deus te
abençoe

Tem tanta gente que hoje foge daqui
Cidade que é cartão postal do Brasil
Cidade que é capital cultural
Cidade de todos, cidade sem igual
Cidade eu quero te ver pra frente
Cidade eu peço, Deus te abençoe
E que se acabe a politicagem
De alguns que querem te ver de joelhos
De alguns que hoje cospem no espelho
Que significa Brasil no exterior.

Rio de Janeiro a Dezembro, Deus te
abençoe...

Catedral.

RESUMO

A queda do preço do petróleo, somada à crise nacional e às especificidades próprias do governo fluminense, evidenciaram a fragilidade fiscal do estado do Rio de Janeiro. A solução apresentada pela União foi o Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 159/2017, que, devido à falta de alternativas, levou o estado do Rio de Janeiro a aderi-lo. Ocorre que o endividamento dos entes subnacionais vem, historicamente, sendo utilizado como instrumento de negociação do Governo Federal. Através da metodologia hipotético-dedutiva, com revisão bibliográfica e análise dos relatórios mensais emitidos pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, a presente pesquisa busca comprovar que o Regime de Recuperação Fiscal é insuficiente para reestabelecer o equilíbrio financeiro do estado do Rio de Janeiro, atuando como mecanismo de dominação política do Governo Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Crise Fiscal; Federalismo Fiscal; Desequilíbrio Financeiro; Regime de Recuperação Fiscal.

ABSTRACT

The dropping in oil prices, in addition to the national crisis and the specific characteristics of Rio de Janeiro Government, exposed the fiscal fragility in the state of Rio de Janeiro. The solution suggested by the Federal Government was the Tax Recovery Regime, founded by the Complementary Law no. 159/2017, that, due to the lack of alternatives, made the state of Rio de Janeiro join it. It turned out that the debt of the subnational entities has, historically, been used as a negotiation instrument of the Federal Government. By the hypothetical-deductive methodology, with the bibliographic review and the analysis of the monthly reports issued by the Supervisory Board of the Tax Recovery Regime, this research seeks to prove that the Tax Recovery Regime is insufficient to restore the financial balance of the state of Rio de Janeiro, acting as a mechanism of political domination of the Federal Government.

KEYWORDS: Fiscal Crisis; Fiscal Federalism; Financial Instability; Tax Recovery Regime.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1 DA GÊNESE À CRISE FINANCEIRA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	16
1.1 O protagonismo do Estado do Rio de Janeiro.....	16
1.2 Brasília, 1964 e outros episódios.....	17
1.3 O Rio de Janeiro continua lindo, o Rio de Janeiro continua sendo.....	24
1.4 O Rio de Janeiro faliu?.....	28
1.5 A saída proposta pela União.....	33
2 O PLANO DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO...37	37
2.1 O desequilíbrio financeiro do Estado do Rio de Janeiro.....	37
2.2 <i>Script</i> : as medidas de ajuste fiscal.....	40
2.3 Riscos de não cumprimento apontados pela Secretaria do Tesouro Nacional.....	41
2.4 A efetividade institucional do Plano de Recuperação Fiscal.....	45
2.4.1 Da análise das medidas contínuas.....	46
2.4.2 Da análise das medidas pontuais.....	58
2.4.3 Da análise do cumprimento das vedações impostas pelo Regime de Recuperação Fiscal.....	62
2.5 A CPI da Crise Fiscal.....	63
2.5.1 Comperj: milícia e desestruturação.....	63
2.5.2 Lei Kandir: compensações não realizadas que agravam a situação do Estado.....	64
3. FEDERALISMO FISCAL E TENSÕES FEDERATIVAS.....	65
3.1 O endividamento como instrumento de dominação política pela União.....	65
3.2 Rio de Janeiro: um bom espaço para investimentos?.....	68
3.3 ADI 4917: pela aplicabilidade do art. 20, §1º, da CF/88.....	69
CONCLUSÃO.....	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	72

INTRODUÇÃO

Analisar a atual situação de insustentabilidade fiscal do estado do Rio de Janeiro implica em compreender sua perspectiva histórica, dado que este é um assunto que envolve questões aprofundadas. Parte da população ainda busca entender como que um Estado que, aparentemente, apresentava uma tendência de crescimento econômico conseguiu chegar ao atual cenário.

Dividido em cinco partes, o primeiro capítulo tem por objetivo pontuar alguns precedentes estruturais que contribuíram decisivamente para a situação da crise financeira do estado do Rio de Janeiro. Após a apresentação de eventos que levaram o estado do Rio de Janeiro a ingressar no Regime de Recuperação Fiscal, o Plano de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro (PRF-RJ) será analisado.

Nesse sentido, o segundo capítulo irá analisar o desequilíbrio financeiro do estado do Rio de Janeiro, as medidas de ajuste fiscal que integram o Plano de Recuperação Fiscal do estado Rio de Janeiro e sua efetividade institucional. Além disso, será trazida ao debate duas recomendações aprovadas pela CPI da Crise Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, o que inclui a finalização do Comperj e compensações previstas na Lei Kandir que não são realizadas em sua integralidade.

No terceiro e último capítulo a autora pretende, ainda que brevemente, trazer à tona as injustiças federativas sofridas pelo estado do Rio de Janeiro. O endividamento será abordado como instrumento de dominação política pela União. Também será defendido a necessidade da política de benefícios fiscais, direcionados ao planejamento e investimento na periferia metropolitana e no interior fluminense. Afinal, o estado do Rio de Janeiro não se resume à Cidade Maravilhosa. Por fim, a discussão acerca do julgamento da ADI 4917 também estará presente neste capítulo, uma vez que acaso o STF entenda pela sua constitucionalidade da Lei nº12.734/12, mais uma vez o estado do Rio de Janeiro sofrerá sobrecargas fiscais pelo simples fato de ser um dos estados produtores de petróleo, podendo piorar um cenário que já está ruim.

1. DA GÊNESE À CRISE FINANCEIRA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1.1. O protagonismo do Estado do Rio de Janeiro

Século XIX, 1808. D. João VI e sua Corte chegam ao território brasileiro trazendo mudanças significativas, a começar com a assinatura, em 28 de janeiro de 1808, da Carta Régia que instituiu a “Abertura de Portos às Nações Amigas”¹. É nesse contexto que o Rio de Janeiro consolida sua notoriedade não apenas aos portugueses, mas com o restante do mundo.

Isso porque, além de ter sido considerada como a “esquina do mundo”², a cidade do Rio de Janeiro foi o lugar que D. João escolheu para se instalar – que à época da chegada da Corte portuguesa já havia se tornado a capital do que, posteriormente, viria a ser a República Federativa do Brasil.

Importante salientar que o território brasileiro adquiriu o *status* de Reino Unido em 1815, o que pode ser considerado como marco para o desenvolvimento institucional do Rio de Janeiro.³ Em 1818, a cidade do Rio de Janeiro não só presenciou, mas também foi o palco do espetáculo da coroação de D. João VI. Nesse contexto, o ministro do Império administrava a cidade e a província do Rio de Janeiro até que, em 12 de agosto de 1834, houve a criação do Município Neutro.

Com isso, a cidade do Rio de Janeiro passou a ser administrada de forma independente, explicitando a separação política da cidade com a província fluminense. De toda forma, a província continuou sendo a mais importante do Império, em termos econômicos e políticos⁴.

Tanto é assim que a província do Rio de Janeiro foi a maior produtora de café do Brasil na primeira metade do século XIX, chegando a concentrar 60% (sessenta por cento) das exportações do Império, perdendo sua supremacia em 1883⁵ quando o café fluminense começou a ser ultrapassado pelo de São Paulo.

¹ MATTOS, Renato de. **Versões e interpretações: revisitando a historiografia sobre a abertura dos portos brasileiros (1808)**. *Historiologia*, Medellín, v. 9, n. 17, p. 473-505, junho 2017.

² GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007, p. 136.

³ LESSA, Carlos. **O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de auto-estima**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

⁴ Idem.

⁵ BUENO, Júlio; FARID, Jacqueline. **Rio em Transe: no núcleo da crise**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Casa do Editor, 2017.

Interessante notar que com a criação do Município Neutro, o interior da província fluminense desenhou-se por um arranjo particularista, sendo administrado pelos barões do café. Com o declínio da cafeicultura fluminense, entre o período de 1870 a 1900, enquanto o interior fluminense tornava-se “oco” – sem um plano estratégico para o desenvolvimento da economia regional, o que justifica as regiões dormitórios presentes até os dias atuais –, a cidade do Rio de Janeiro atraía para si as atividades de interesse nacional, tais como bancos, seguros, comércio imobiliário, entre outras atividades.

Por outro lado, com o fim da escravidão em 1888, enquanto o Estado de São Paulo buscava atrair o capital internacional como meio de financiamento, o Rio de Janeiro como Estado permaneceu estagnado, abandonado à própria sorte, ao passo que a capital crescia em prol da política nacional. No entanto, a urbanização da cidade do Rio de Janeiro ocorreu sem que houvesse uma ação de industrialização, fundando um processo de informalidade que até hoje é evidenciado na economia fluminense.

Apesar de mudado, o Rio de Janeiro do século XIX ainda possuía o aspecto sujo e pestilento, mas com a virada do século e com o que ficou conhecido como as “décadas douradas”⁶, a cidade do Rio de Janeiro cristalizou o seu prestígio, sendo a base para a construção da unidade nacional. São Paulo até podia liderar a produção industrial, mas era a cidade do Rio de Janeiro que sediava o poder federal e que concentrava o gasto público, os serviços sofisticados, as visitas nacionais e estrangeiras e o *glamour*.

No final, Deus até pode ser brasileiro, mas é para o Rio de Janeiro que o Cristo⁷ está de braços abertos.

1.2. Brasília, 1964 e outros episódios

Conforme visto, o desenho institucional *sui generis* do Rio de Janeiro vem desde 1834, quando em seu território o Município Neutro e a Província Fluminense passaram a coexistir com suas próprias jurisdições.

⁶ De acordo com Lessa (2000), as décadas de 1920 a 1960 cristalizaram o prestígio e a imagem próspera do Rio de Janeiro.

⁷ Cristo Redentor, inaugurado em 12 de outubro de 1931 na cidade do Rio de Janeiro.

O Decreto nº 1 de novembro de 1889, além de marcar a queda da monarquia e estabelecer o governo provisório, traçou o caráter republicano e federal do Estado brasileiro. A promulgação da Constituição Federal de 1891, inspirada no liberalismo republicano e no federalismo dual da Carta norte-americana⁸, estabeleceu a mutação do Município Neutro em Distrito Federal, a saber:

Art. 2º. Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der a execução ao disposto no artigo seguinte.

Art. 3º. Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrado, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal.

Parágrafo único. Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

Dessa forma, com a separação entre as esferas estadual e federal, manteve-se o desenho institucional do território do Rio de Janeiro. Na tentativa de assegurar a neutralidade política da Capital Federal, ficou estabelecido que seu administrador seria indicado pelo Presidente da República e submetido à aprovação do Senado Federal⁹, de forma a reduzir a expressão política local. O esforço, no entanto, resultou em um aparente paradoxo de poder que contribuiu para a fragmentação do jogo político local¹⁰.

Apesar de descrente, depois de mais de meio século desde sua previsão na Constituição Federal de 1891, a mudança do Distrito Federal para o Planalto Central dava seus primeiros passos em 1957, quando iniciada a construção de Brasília. No entanto, imaginava-se que, apesar de Brasília, na prática a cidade do Rio de Janeiro não perderia o papel de protagonista.

Cumprir esclarecer que, mesmo com a transferência da capital nacional para Brasília em 1960, a separação da antiga capital e do estado do Rio de Janeiro se manteve. Tal fato decorre porque, ao perder o papel de protagonista federal, a cidade do Rio de Janeiro transformou-se no Estado da Guanabara. Quatro anos depois, o Ato Institucional nº1 (AI-1) formalizou o Golpe

⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, 2.ed.

⁹ O Senado era presidido pelo Vice-Presidente da República. Ver art. 32 da Constituição Federal de 1891.

¹⁰ Mauro Osório alerta que o eleitorado local não detinha o direito de eleger o representante da Cidade-Capital, mas possuía capacidade eleitoral ativa para escolher deputados federais e senadores, acarretando em ambiguidades, vez que enquanto o jogo político nacional na região era maximizado, o jogo local se fragmentava. OSÓRIO, Mauro. **Rio Nacional Rio Local: mitos e visões da crise carioca e fluminense**. Rio de Janeiro: Editora Senac, 2005.

Militar, mas não alterou a previsão das eleições para governador, datada para ocorrer em outubro de 1965.

Com a vitória de Francisco Negrão de Lima no Estado da Guanabara, a “linha dura” das Forças Armadas passou a insistir na edição de novos atos institucionais. Diante disso, em 05 de novembro de 1965 foi editado o AI-2 que, entre outras medidas, extinguiu os partidos políticos existentes. Mesmo com a institucionalização da violência, o governo militar se preocupou em manter a aparência democrática. Assim sendo, foram instituídos dois partidos: a ARENA e o MDB, este último sendo o partido de oposição ao governo.

O governo de Negrão de Lima no Estado da Guanabara inicia-se em dezembro de 1965, com uma política voltada à renovação urbana para atrair o setor industrial, sem desenvolver, no entanto, uma estratégia capaz de inserir o Estado da Guanabara na economia brasileira, assim como seu antecessor Carlos Lacerda. Apesar disso, durante a década de 60, a participação da dinâmica nacional no Estado da Guanabara não foi reduzida de forma significativa, dado que os impactos da transferência da capital para Brasília começaram a se evidenciar a partir de 1970, quando da consolidação do processo de transferência do Distrito Federal.

Antes disso, com a edição do AI-5 em dezembro de 1968, instalou-se um ciclo de cassações de mandatos de representantes do MDB, no qual a Guanabara foi o Estado mais atingido¹¹, o que fortaleceu a liderança de Chagas Freitas no partido. Nas eleições indiretas de 1970, o MDB se manteve formalmente como partido de oposição ao governo militar, mas na prática não havia oposição. É nesse contexto que Chagas Freitas consegue se eleger para governador da Guanabara. Frisa-se que mesmo tendo sido o único governador eleito pelo MDB, Chagas Freitas contou com o apoio de militares de alto escalão¹² para assegurar sua vitória.

Tal fato decorre porque, na prática, a política chaguista possuía um arranjo particularista, no qual o clientelismo reforçava e reproduzia as desigualdades sociais, inexistindo uma reflexão sobre a realidade local, limitando-se aos interesses restritos de seus eleitores – reproduzindo e mantendo uma desqualificação seletiva de cidadania, o que não conflitava com os interesses do governo federal.

¹¹ VERSIANI, Maria Helena. **O Rio de Janeiro na República da Ditadura**. In: Mauro Osorio; Alex Ferreira Magalhães; Maria Helena Versiani. (Org.). Rio de Janeiro: reflexões e práticas. 1ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, v. 1, p. 126-145.

¹² Chagas Freitas recebeu apoio dos generais Adalberto Pereira dos Santos e Orlando Geisel.

A separação institucional entre a cidade do Rio de Janeiro com o restante do território fluminense chega ao fim em 1975, quando ocorre a fusão entre a Guanabara e o antigo Estado do Rio de Janeiro, inexistindo, no entanto, uma política compensatória quanto à transferência da capital federal.

Com a vitória de Chagas Freitas para governador do novo Estado do Rio de Janeiro, em 1978, a lógica clientelista propaga-se pelo território fluminense e, por conseguinte, intensifica a desestruturação institucional do Estado do Rio de Janeiro¹³, mantendo seus jurisdicionados em uma relação de subserviência. Concomitantemente, no âmbito nacional, a centralização das receitas no governo federal provocava o endividamento dos entes subnacionais.

Em síntese, a perda da capital somada ao Golpe Militar de 1964, à carência de planejamento e reflexão regional, à política clientelista, bem como à crise da dívida externa e fiscal dos anos 80, agravaram a fragilidade fiscal do Estado do Rio de Janeiro – que mesmo após a fusão ainda era dependente do gasto público federal¹⁴.

Frisa-se que à época da transferência da capital federal, os cariocas sequer pleitearam alguma compensação significativa ao governo federal porque acreditavam no fracasso de Brasília. A fusão entre o Estado da Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro, foi insuficiente para suprir as perdas causadas pela transferência da Capital Federal.

No plano nacional, ficava cada vez mais evidente a dependência econômica dos entes subnacionais. A Constituição Federal de 1988, além de consolidar a redemocratização do país, do ponto de vista fiscal estabeleceu a descentralização das receitas tributárias do governo federal para os entes subnacionais. Inexistiu, no entanto, o controle efetivo institucional do endividamento dos entes subnacionais, sendo possível contrair novas dívidas através das linhas de crédito do sistema financeiro nacional, pela emissão de títulos da dívida pública mobiliária, bem como pelas operações de antecipação de receitas orçamentárias (ARO)¹⁵.

¹³ Para Mauro Osório, o chaguismo tem como consequência o “marco de poder” que, através da desestruturação do poder público, dificulta a organização significativa de planos e políticas regionais. OSÓRIO, M., REGO, H.R.S e VERSIANI, M.H. **Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco do poder**. In: MARAFON, Glaucio José. (Org.). Revisitando o território fluminense VI. 1ed. Rio de Janeiro: GRAMMA, 2016, v. 1, p. 3-24.

¹⁴ Não se pode esquecer que os principais projetos industriais implementados no território fluminense, até o final do século XX, são anteriores à perda de capital e possuíam a assinatura estatal.

¹⁵ SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO RIO DE JANEIRO. **Relatório Anual da Dívida Pública**. 2013.

Diante desse cenário, em 27 de dezembro de 1989, o então Presidente José Sarney promulgou a Lei nº 7.976, autorizando o refinanciamento pela União da dívida externa dos entes subnacionais. Com isso, o Estado do Rio de Janeiro pôde refinar suas dívidas junto ao Banco do Brasil, ao BANERJ e ao *Bank of Montreal*, conforme tabela 1.

Tabela 1- Refinanciamento, pela União, sob a égide da Lei 7.976/89, de dívidas contraídas pelo Estado do Rio de Janeiro e seus órgão e empresas junto ao Banco do Brasil, BANERJ e Bank of Montreal

DISCRIMINAÇÃO	VALORES	
	US\$ (31/12/87)	CZ\$ (31/12/87)
1. Operação ARO com o Banco do Brasil (1987)		1.062.449.846,00
2. Refinanciamento de dívidas que órgãos e empresas tinham com o Banerj, visando o saneamento financeiro do banco, sob intervenção, naquele ano, do BACEN		112.542.490.407,24
3. Parcelas de dívidas vencidas do empréstimo firmado com o Bank of Montreal, no valor de US\$ 150 milhões, destinadas ao financiamento do Programa de Desenvolvimento Sócio Econômico do ERJ (1979), que foram honradas pela União, na qualidade de avalista do empréstimo.	231.200.918,19	
TOTAL	231.200.918,19	113.604.940.253,24

Fonte: SEFAZ/RJ, Relatório Anual da Dívida Pública (2013).

No entanto, a lei não contemplou o refinanciamento da dívida mobiliária, sendo insuficiente para reestruturar a esfera financeira do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos demais entes federados, agravando o desequilíbrio financeiro. De igual modo, também não logrou sucesso a Emenda Constitucional nº 3/1993 que, como forma de reduzir o crescimento do endividamento subnacional, limitava os entes federados a emitir novos títulos da dívida pública até 31 de dezembro de 1999.

Com a promulgação da Lei Federal nº 8.727/93, ficou autorizado o refinanciamento de dívidas contratadas até 30 de setembro de 1991, em 240 (duzentos e quarenta) meses, podendo ser prorrogado por mais 120 (cento e vinte) meses. Além disso, a lei inovou ao determinar a vinculação da receita dos entes federados ao pagamento de suas dívidas, instituindo ao credor dos governos estaduais uma garantia de pagamento, a saber:

Art. 3º Serão vinculados em garantia dos contratos de refinanciamento as receitas próprias e os recursos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de que tratam os arts. 155, 156, 157, 158 e 159, I, a e b, e II da Constituição Federal, sem prejuízo de outras garantias admitidas em Direito.

Parágrafo único. Em caso de inadimplência que persista por mais de dez dias, o Tesouro Nacional executará as garantias de que trata este artigo, no montante dos valores não pagos com os acréscimos legais e contratuais, sacando contra as contas

bancárias depositárias das receitas próprias e recursos de que trata o caput, e com uso das demais garantias existentes.

Em 30 de março de 1994, o Estado do Rio de Janeiro refinanciou suas dívidas junto à Caixa Econômica Federal, ao BNDES e à STN, sob o amparo da referida lei, conforme demonstrado na tabela 2.

Tabela 2– Refinanciamento, pela União, ao amparo da Lei nº 8.727/93, de dívidas do Estado do Rio de Janeiro e seus órgãos junto à Caixa Econômica Federal, ao BNDES e à STN

DISCRIMINAÇÃO	CR\$ (30/06/93)
Dívidas com o BNDES, assumidas pelo ERJ:	
- contraída pela FUNDERJ, para construção e pavimentação de estradas	488.130.086,43
- contraída pelo ERJ, para construção da 1ª etapa da Linha Vermelha.	25.723.289.745,82
- contraída pelo ERJ e recursos repassados ao FUNDERJ, para pavimentação de estradas	5.722.836.979,21
- contraída pela CONERJ, para compra de barca	12.174.964,18
Dívidas com a União, assumidas pelo ERJ:	
-contraída pelo ERJ, junto à extinta EBTU, e recursos repassados à FUNDERJ, dentro do Programa de Pavimentação	54.684.923,15
- empréstimo externo para o Metrô, honrado pela União	3.212.562.178,30
Dívidas com a CEF do ERJ:	
- contratos das Áreas de Habitação e de Saneamento	191.846.853.316,63
Total Geral	227.060.532.193,72

Fonte: SEFAZ/RJ, Relatório Anual da Dívida Pública (2013).

Mais uma vez, a medida proposta pela União se mostrou insuficiente para solucionar o endividamento do estado do Rio de Janeiro. Diante do contexto de insuficiência das medidas de reajustes até então implementadas para reequilibrar as contas dos entes subnacionais, o governo federal, através da Lei nº 9.496/1997, implementou o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados¹⁶.

Em 24 de junho de 1998, o Estado do Rio de Janeiro assinou o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, formalizando sua adesão ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal. Naquele ano, o valor da dívida total do Estado do Rio de Janeiro aumentou, aproximadamente, em 60% (sessenta por cento) quando comparado ao ano anterior (1997), conforme demonstrado na tabela 3.

¹⁶ Versa sobre a assunção e o refinanciamento, pela União, de algumas obrigações de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal, incluindo a dívida pública mobiliária compatíveis ao estabelecido na lei.

Tabela 3– Estoque da Dívida no período de 1996 a 1998

DISCRIMINAÇÃO	1996	1997	1998
I - DÍVIDA FUNDADA INTERNA	8.257.012,99	13.404.943,82	21.251.821,67
I.a - TÍTULOS	5.934.537,45	7.383.467,46	9.473.728,81
I.b - CONTRATOS	2.322.475,53	6.111.476,36	11.778.092,86
BANERJ S/A	411.480,31	447.458,33	479.816,83
BANCO DO BRASIL	1.252.141,14	1.287.595,98	2.690.162,79
BANCO CENTRAL	-	-	4.008.249,92
BNDES	208.402,93	459.492,61	507.242,44
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	385.931,15	3.847.735,33	4.029.470,56
INSS	-	3.514,68	3.926,28
MUNICÍPIO DO RJ - PREVI-RIO	64.520,01	65.679,44	59.224,04
II - DÍVIDA FUNDADA EXTERNA	73.406,83	183.842,41	622.178,93
II.a - TÍTULOS	2.338,76	1.757,36	1.896,69
II.b - CONTRATOS	71.068,07	182.085,05	620.282,24
III - TOTAL TÍTULOS (INTERNA e EXTERNA)	5.936.876,21	7.385.224,82	9.475.626,51
IV - TOTAL CONTRATOS (INTERNA e EXTERNA)	2.393.543,60	6.293.551,41	12.398.376,09
V - TOTAL GERAL (INTERNA e EXTERNA)	8.330.419,81	13.678.786,23	21.874.000,60

Fonte: SEFAZ/RJ, Relatório Anual da Dívida Pública (2013).

No ano seguinte (1999), o Estado do Rio de Janeiro requereu ao Senado Federal a suspensão do Contrato de Refinanciamento, que ainda não tinha sido apreciado e aprovado na referida Casa Legislativa. Com isso, somente em 29 de outubro de 1999, o Estado do Rio de Janeiro pôde refinar sua dívida mobiliária, bem como àquelas contraídas junto à Caixa Econômica Federal e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, correspondendo ao montante de R\$ 18. 536.808,26 (dezoito milhões e quinhentos e trinta e seis mil e oitocentos e oito reais e vinte e seis centavos), conforme discriminado na tabela 4.

Tabela 4– Refinanciamento pela União, com interveniência do Banco do Brasil, ao amparo da Lei 9.496/97, da Dívida Mobiliária e de dívidas contratuais do Estado do Rio de Janeiro com a Caixa Econômica Federal e o BNDES

Discriminação	Valor contratado R\$	Custos assumidos pela União e Amort. Extraord.	Saldo em 29/10/99
BNDES - Linha Vermelha	111.826,62		
Empréstimos junto a CEF - ao amparo dos Votos nºs 162/95, 175/95 e 122/96	438.091,56		
Contratos com a CEF - referente a saneamento básico, habitação e cessão de crédito	466.875,00		
Empréstimo junto a CEF destinado à constituição de duas contas na Caixa	6.070.212,44		
Dívida Mobiliária	11.449.802,66		
Subsídio		(3.290.385,11)	
Amortização extraordinária - Conta Gráfica		(2.039.209,61)	
Refinanciamento da Dívida - Programa de Ajuste Fiscal	18.536.808,28	(5.329.594,72)	13.207.213,56

Fonte: SEFAZ/RJ, Relatório Anual da Dívida Pública (2013).

No entanto, 20% (vinte por cento) desse valor foi amortizado extraordinariamente, quando o Estado do Rio de Janeiro cedeu à União o crédito relativo à participação dos *royalties* do petróleo, ato respaldado na Lei 9.496/97¹⁷. Além disso, a União repassou ao Estado do Rio

¹⁷ Art. 7º, da Lei 9.496/97: “Fica a União autorizada a receber das Unidades da Federação bens, direitos e ações, para fins de amortização extraordinária dos contratos de refinanciamento celebrados na forma desta Lei.”

de Janeiro o valor R\$ 3.290.385,11 (três milhões e duzentos e noventa mil e trezentos e oitenta e cinco reais e onze centavos), correspondente aos custos do contrato por ela assumido, resultando o cenário de refinanciamento evidenciado na tabela 5.

Tabela 5 – Condições de pagamento e montante refinanciado

Prazo	30 anos, em 360 parcelas mensais e consecutivas
Índice de Correção.....	IGP-DI
Taxa de Juros	6,0% ao ano
Sistema de Amortização.....	Tabela Price
Valor da Dívida Refinanciada	R\$ 18.536.808,28 mil
Pagamento da Conta Gráfica	R\$ 2.039.209,61mil
Valor do subsídio recebido da União.....	R\$ 3.290.385,11 mil
Valor Residual do Refinanciamento	R\$ 13.207.213,56 mil

Fonte: SEFAZ/RJ, Relatório Anual da Dívida Pública

O século XX chegava ao fim, o endividamento dos entes subnacionais não. Na tentativa de garantir o controle do endividamento, o governo federal promulgou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁸, estabelecendo mecanismos de contenção fiscal nas três esferas governamentais. Ao ingressar no novo século, o estado do Rio de Janeiro precisa observar as regras consagradas na LRF, levando consigo para o novo ciclo uma dívida superior a treze milhões de reais.

Apesar dos números e da autoestima abalada, o Rio de Janeiro ainda era o Rio de Janeiro e sua imagem o manteve de pé.

1.3. O Rio de Janeiro continua lindo, o Rio de Janeiro continua sendo

Copenhague, 02 de outubro de 2009. Chicago, Madri, Rio de Janeiro e Tóquio disputam entre si o papel de cidade-sede dos Jogos Olímpicos de 2016. Antes disso, em 2007, a cidade do Rio de Janeiro já tinha sediado os Jogos Pan-Americanos e o Brasil tinha sido escolhido para sediar a Copa do Mundo FIFA 2014, mas o país queria mais – o Rio de Janeiro também.

¹⁸ Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Pautada no planejamento, na prevenção e na transparência, a Lei de Responsabilidade Fiscal surge como resposta ao desequilíbrio fiscal e financeiro dos Estados.

O então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, diante de telespectadores de todo o mundo, profere um discurso¹⁹ apaixonado para embasar a candidatura da cidade:

(...) Meus amigos e minhas amigas,
O Brasil vive um excelente momento. Trabalhamos muito nas últimas décadas.
Temos uma economia organizada e pujante, que enfrentou sem sobressaltos a crise que ainda assola tantas nações.

A parceria que a candidatura do Rio propõe à família olímpica leva em conta esse novo cenário, no qual nosso país conquistou o seu lugar.

As portas do Brasil estão abertas para a maior festa da Humanidade: os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, no Rio, uma das mais belas e acolhedoras cidades de todo o mundo.

Precisamos do apoio e da visão de futuro das senhoras e dos senhores.

O Rio está pronto. Os que nos derem esta chance não se arrependerão.

Estejam certos: os Jogos Olímpicos do Rio serão inesquecíveis, pois estarão cheios da paixão, da alegria e da criatividade do povo brasileiro.

Muito obrigado.

O que, no final, causou certo efeito: mais uma vez a cidade do Rio de Janeiro cumpriu seu papel simbólico, servindo à autoestima brasileira, assegurando a vitória sobre Madri. No início da segunda década do século XXI, o Brasil – em especial o Rio de Janeiro – recepcionaria dois megaeventos esportivos. Especialistas afirmavam que o cenário era propício ao investimento e a prosperidade.

Posteriormente, em 12 de novembro de 2009, a imagem do Cristo Redentor subindo como um foguete estampou a capa da revista *The Economist*, com o título “*Brazil takes off*”²⁰. De acordo com o editorial da *The Economist*, o Brasil poderia se tornar a quinta maior economia do mundo após o ano de 2014. No mesmo ano da edição de “*Brazil takes off*”, iniciava-se a maior operação de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil, que posteriormente ficou conhecida como “Operação Lava Jato”²¹.

¹⁹MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de apresentação da Candidatura Rio 2016 ao Comitê Olímpico Internacional (COI)**. Copenhague, 2 out. 2009. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/10784-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-sessao-de-apresentacao-da-candidatura-rio-2016-ao-comite-olimpico-internacional-coi-copenhague-02-de-outubro-de-2009>>. Acesso em 05 out. 2019.

²⁰ Disponível em <<https://www.economist.com/leaders/2009/11/12/brazil-takes-off>>

²¹ Cf. maiores informações em <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/investigacao/historico>>

Contudo, antes de abordar, ainda que brevemente a Operação Lava Jato e seus efeitos nas finanças do Estado do Rio de Janeiro, é necessário trazer à tona alguns episódios que junto ao imaginário social passaram a compor a pseudobonança vivida pelo estado do Rio de Janeiro.

É incontestável que a economia fluminense se beneficiou pelo aumento da demanda e dos preços das *commodities* no cenário internacional. Prova disso é que em 2007, as *commodities* representavam quase 2/3 (dois terços) da indústria fluminense²². Imerso no ambiente expansivo, o setor de petróleo e gás impulsionou outros setores, tais como: a indústria naval, o setor de logística e serviços *off-shore*, a siderurgia, bem como os centros de pesquisas – por exemplo, o Parque Tecnológico do Rio, localizado na Cidade Universitária da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)²³.

A título exemplificativo, ressalta-se que em novembro de 2013, o Sindicato Nacional da Indústria de Construção e Reparação Naval e *Offshore*, o Sinaval, afirmou que o setor naval vivenciava a melhor fase de sua história²⁴, impulsionado pela Petrobrás e pela descoberta do pré-sal em 2007, o Rio de Janeiro era o maior empregador no setor naval, possuindo 386 (trezentas e oitenta e seis) construções navais em andamento em 22 (vinte e dois) estaleiros.

A projeção realizada pelo Sinaval estimava que o pré-sal seria capaz de gerar 46 (quarenta e seis) mil empregos até o ano de 2015, o que beneficiaria diretamente o Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista que o mesmo era responsável por mais de 70% (setenta por cento) da produção nacional de petróleo²⁵. Pode-se dizer, inclusive, que desde a descoberta do petróleo na Bacia de Campos, na década de 70, o estado do Rio de Janeiro chamou para si o papel de protagonista do desenvolvimento nacional da *commodity* mais importante do século XX.

²² SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. **A falácia da “inflexão econômica positiva”: algumas características da desindustrialização fluminense e do “vazio produtivo” em sua periferia metropolitana**. Revista Cadernos de Desenvolvimento Fluminense, v.10, março/junho 2016, p. 9-28.

²³ BUENO, Julio Cesar Carmo; CASARIN, Luiz Octavio Bicudo. **Os recursos do petróleo e as perspectivas para os investimentos no estado do Rio de Janeiro**. In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.). Rio: a hora da virada. 1ed.Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 40-50.

²⁴ GARÇON, Juliana. Setor naval na melhor fase de sua história. **O Globo**, Rio de Janeiro, 27 nov. 2013. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/setor-naval-na-melhor-fase-de-sua-historia-10892539>>. Acesso em 03 out. 2019.

²⁵ ROSA, Bruno. Pré-sal deve gerar 46 mil empregos até 2015. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 nov. 2013. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/emprego/pre-sal-deve-gerar-46-mil-empregos-ate-2015-10835190>>. Acesso em 03 out. 2019.

Diante do *boom* da produção petrolífera e dos setores por ela atingidos, a imagem do renascimento da economia fluminense construiu-se no imaginário social através das notícias e promessas divulgadas pela mídia. Com isso, o ciclo expansivo que poderia ter propiciado a dinamização e produtividade à economia fluminense perdeu o lugar para a potencialidade exagerada então propagada. Mais uma vez o estado do Rio de Janeiro não soube se articular para o desenvolvimento regional, alinhando-se à estratégia de desenvolvimento nacional - ao contrário do que aconteceu com São Paulo, que com a *commodity* do café conseguiu firmar sua estrutura econômica.

Em 2013, o estoque da dívida consolidada correspondia ao montante de R\$79.696,467,09 (setenta e nove milhões e seiscentos e noventa e seis mil e quatrocentos e sessenta e sete reais e nove centavos), conforme tabela 6.

Tabela 6 - Composição do Estoque da Dívida Consolidada

	R\$ mil	
	2012	2013
1 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	70.821.119,61	78.825.741,03
Dívida Mobiliária	3.152,19	3.624,84
Dívida Contratual	69.451.071,40	77.589.317,40
. Interna	64.070.298,48	70.285.207,02
. Externa	5.380.772,93	7.304.110,38
Parcelamento de Dívidas	1.148.901,10	1.045.255,49
. De Tributos	0,00	0,00
. De Contribuições Sociais	1.148.901,10	1.045.255,49
- Previdenciárias	56.997,78	38.859,20
- Demais Contribuições Sociais	1.091.903,32	1.006.396,29
Outras Dívidas	217.994,91	187.543,29
2 - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	97.715,46	132.744,92
Dívida Mobiliária	0,00	0,00
Dívida Contratual	68.905,64	67.462,62
. Interna (*)	68.905,64	67.462,62
. Externa	0,00	0,00
Parcelamento de Dívidas	28.809,82	65.282,30
. De Tributos	0,00	0,00
. De Contribuições Sociais	28.809,82	65.282,30
- Previdenciárias	1.914,00	20.865,62
- Demais Contribuições Sociais	26.895,82	44.416,69
Outras Dívidas	0,00	0,00
3 - PRECATÓRIOS POSTERIORES a 05/05/2000	3.513.932,73	737.981,14
DÍVIDA CONSOLIDADA DC (1 + 2 + 3)	74.432.767,80	79.696.467,09

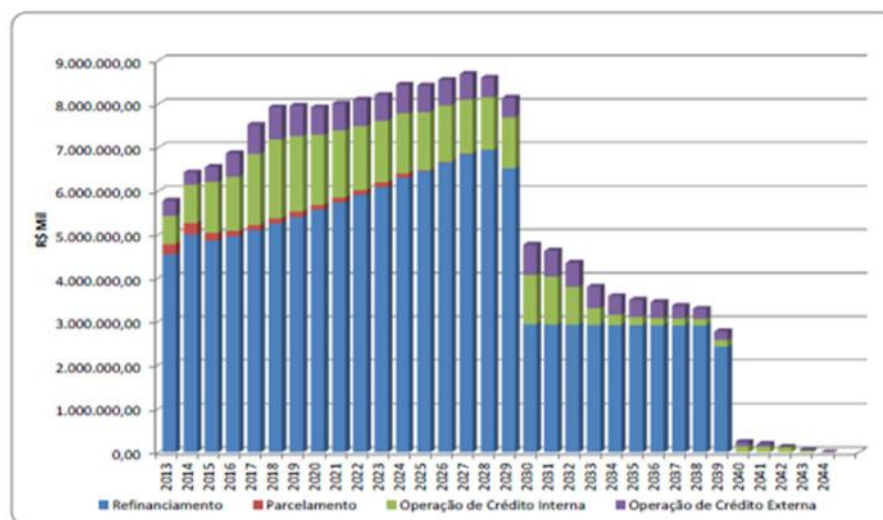
Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública – SEFAZ/RJ, 2013.

A maior parte desse valor correspondia aos refinanciamentos realizados no século passado, o que faz a União ser a maior credora do estado do Rio de Janeiro, financiando 90,4%²⁶ do endividamento do governo fluminense. O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados, instituído pela Lei nº 9.496/97 e implementado no estado do Rio de Janeiro em 1999, terminaria em 2029.

²⁶ Considerando os valores referentes às dívidas com o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES.

Com isso, o governo fluminense acreditava que uma modificação substantiva na dívida e na economia do estado do Rio de Janeiro, já que os novos contratos seriam destinados aos investimentos no território fluminense. A projeção presente no Relatório da Dívida Pública mostrava-se favorável ao Estado (tabela 7).

Tabela 7 - Projeção do Serviço da Dívida (Natureza da Operação)



Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública – SEFAZ/RJ, 2013.

Apesar das projeções, não se pode prever o novo ciclo de estagnação²⁷ na economia brasileira que teria início em 2014. No mesmo ano, a Operação Lava Jato tornou público o esquema de corrupção na Petrobrás, deflagrando, no Rio de Janeiro, sua primeira fase, que no final de março/2014 resultou na prisão do ex-diretor de Abastecimentos da Petrobrás.

No cenário nacional, em outubro/2014 a então Presidente Dilma Rousseff garantiu a reeleição, sem poder prever que teria o processo de *impeachment* deflagrado em dezembro/2015. Mas os impactos da Operação Lava Jato, bem como crise político-econômica nacional eram apenas a ponta do *iceberg* do que estaria por vir.

1.4. O Rio de Janeiro faliu?

A receita do Estado do Rio de Janeiro se constitui por receitas correntes e receitas de capital, conceituadas pelo Manual de Procedimentos de Receitas Públicas do Tesouro Nacional (2007), respectivamente, da seguinte forma:

²⁷ Plínio de Arruda Sampaio Jr. alerta que a economia brasileira permaneceu estagnada nos períodos de 1981-1992 e 1998-2003.

“Receitas correntes são os ingressos de recursos financeiros oriundos das atividades operacionais, para aplicação em despesas correspondentes, também em atividades operacionais, que não decorre de uma mutação patrimonial, ou seja, são receitas efetivas.

As receitas Correntes podem ser classificadas em:

a) Originárias – Resultante da venda de produtos ou serviços colocados à disposição dos usuários ou da cessão remunerada de bens e valores.

b) Derivadas – são obtidas pelo Estado em função de sua autoridade coercitiva, mediante a arrecadação de tributos e multas. ” (Tesouro Nacional, 2007, pg. 24).

“Receitas de capital são os ingressos de recursos financeiros oriundos de atividades operacionais ou não operacionais para aplicação em despesas operacionais, correntes ou de capital, visando ao alcance dos objetivos traçados nos programas e ações de governo. São denominados receita de capital porque são derivados da obtenção de recursos mediante a constituição de dívidas, amortização de empréstimos e financiamentos ou alienação de componentes do ativo permanente, constituindo-se em meios para atingir a finalidade fundamental do órgão ou entidade, ou mesmo, atividades não operacionais visando ao estímulo às atividades operacionais do ente. ” (Tesouro Nacional, 2007, págs. 27 -28).

Ao tratar do tema, a Lei nº 4.320/1964, recepcionada pela Constituição de 1988²⁸, estabeleceu que:

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

Não se pode deixar de explicar que os recursos de *royalties* e de participação especial²⁹ decorrentes da exploração de petróleo são as principais fontes de receitas patrimoniais do Estado do Rio de Janeiro. Fora isso, parte das receitas geradas pelo petróleo são destinadas ao RioPrevidência³⁰. Firmado esse entendimento e considerando o cenário exposto no tópico

²⁸ Apesar de ser formalmente uma lei ordinária, a Lei nº 4.320/1964 é materialmente complementar, sendo recepcionada pela CF/88, estabelecendo as normas gerais de direito financeiro. Recomenda-se a leitura do art. 165, §9º, da CF/88.

³⁰ Criado pela Lei nº 3189/1999, o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (RIOPREVIDÊNCIA) possui “a finalidade de gerir os ativos financeiros, visando o custeio de pagamento dos proventos, pensões e outros benefícios previdenciários. ”

anterior, os acontecimentos que marcaram o ano de 2015 explicitaram a fragilidade do Rio de Janeiro, quando a euforia cedeu espaço à melancolia e indignação da população.

Para o ano de 2015, a Lei do Orçamento Anual (LOA) projetava que a receita patrimonial do Estado do Rio de Janeiro alcançaria o valor de R\$ 9.000.000.000,00 (nove bilhões de reais), esclarecendo que:

“A receita patrimonial do Estado do Rio de Janeiro é constituída, principalmente, pelos recursos de Royalties e da Participação Especial gerados pela exploração de petróleo na plataforma continental do Estado, notadamente na Bacia de Campos, cujo valor **foi projetado em R\$ 9,00 bilhões para 2015**. Esta previsão elaborada pela Secretaria de Estado de Fazenda teve como base a estimativa de produção fornecida pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), autarquia federal responsável por promover a regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo. **Para projetar o preço do petróleo, foi feita análise sobre a séria histórica do barril do tipo Brent da *Energy Information Administration* – EIA, órgão oficial do Governo dos Estados Unidos da América para a produção de informações e estatísticas para a área de energia.** Para o câmbio, foram utilizados os parâmetros gerais da PLOA 2015. 95 4 É preciso advertir a existência de certo grau de incerteza na estimativa de arrecadação de Royalties e Participação Especial associado ao comportamento volátil das variáveis consideradas nas premissas. No caso da Participação Especial, o risco é ainda maior decorrente da própria base de cálculo, que consiste no resultado líquido (receita menos despesas e custos) trimestral dos campos considerados. Ressalta-se, finalmente, que as receitas geradas pelo petróleo, líquidas das Transferências aos Municípios, da reserva para pagamento da dívida com a União, e dos recursos vinculados ao FECAM e PASEP, vão constituir receita para o regime próprio de previdência social (RPPS), vinculada ao RIOPREVIDÊNCIA” (LOA – 2015, págs. 103-104)

O preço do barril do petróleo havia chegado a US\$ 115 em junho de 2014³¹, a previsão constante na LOA - 2015 se manteve otimista. A realidade, no entanto, não seguiu as previsões.

Desde o início de 2015 o preço da *commodity* manteve-se abaixo do esperado, em março já tinha caído para US\$43. No mesmo mês o então governador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão (PMDB), o ex-governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral (PMDB) e seu ex-secretário da Casa Civil, Régis Fichtner, tornaram-se suspeitos do esquema de corrupção da Petrobrás. Não se pretende aqui destacar a Lava Jato como principal fator de todos os problemas da crise econômica evidenciada no ano de 2015, contudo, é indiscutível que seus desdobramentos influenciaram na crise político-econômica instaurada.

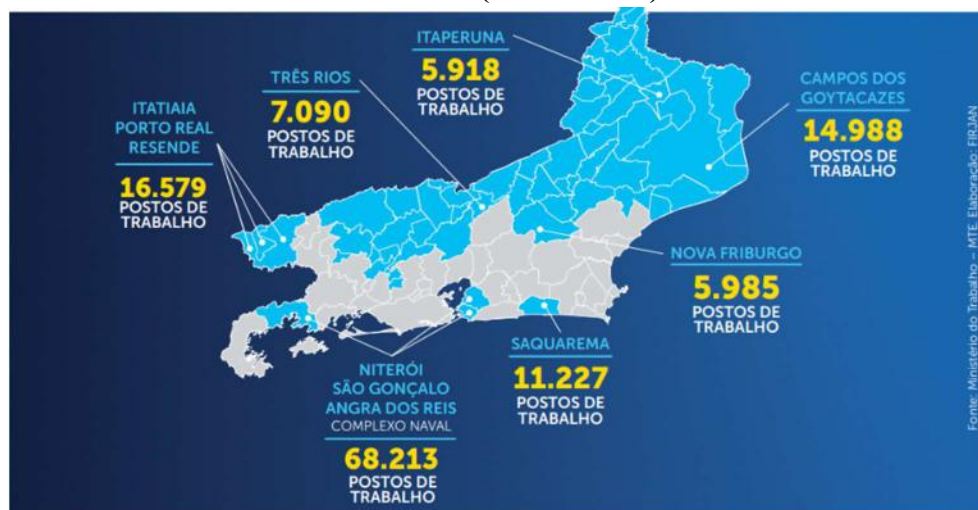
Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Constran, Galvão Engenharia, Odebrecht, Queiroz Galvão e UTC, consideradas como as mais importantes construtoras do país, tiveram sua

³¹ ALVARENGA, Darlan; TREVIZAN, Karina. Por que o preço do petróleo caiu tanto? Veja perguntas e respostas. G1, São Paulo, 07 jan. 2016. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/mercados/noticia/2016/01/por-que-o-preco-do-petroleo-caiu-tanto-veja-perguntas-e-respostas.html>>. Acesso em 05 out. 2019.

dinâmica e finanças alteradas em razão do envolvimento com o esquema de corrupção publicizado pela Operação Lava Jato. Concomitantemente, com a operação Lava Jato houve a suspensão de novas licitações e a paralisação de obras de grande porte, incluindo a obra do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj).

No estado do Rio de Janeiro, os reflexos da Lava Jato foram e ainda são mais evidentes, dado a desestruturação da economia fluminense, em vista que o Estado não conseguiu consolidar uma economia petrolífera que fosse além da operação exploratória, mesmo com os postos de trabalho aumentando entre os anos de 2008 e 2014, conforme figura 1.

Figura 1 - Transformação industrial no Rio nos últimos anos (2008 – 2014)



Fonte: FIRJAN, 2016. O Rio precisa de incentivo, p.16.

O estudo sugere que mesmo com o aumento dos postos de trabalho entre o período de 2008 a 2014, a base produtiva da economia fluminense era frágil porque majoritariamente seus sustentáculos firmavam-se na atividade petrolífera. Aumento do desemprego. Queda na arrecadação. Com a crise do setor petrolífero, instaurada pela queda do preço da *commodity* e ampliada pela corrupção sistêmica envolvendo a Petrobrás, o governo estadual precisaria de R\$13,5 bilhões para fechar as contas³². Vulnerável, o Rio de Janeiro tentava manter a sua imagem.

³² BUENO, Júlio; FARID, Jacqueline. **Rio em Transe: no núcleo da crise**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Casa do Editor, 2017.

No entanto, os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 se aproximavam e com eles as contrapartidas assumidas pela União, pelo Estado do Rio de Janeiro e pelo Município do Rio de Janeiro. De acordo com o Plano de Políticas Públicas, o Estado do Rio de Janeiro assumiu responsabilidades referentes à mobilidade urbana e ao meio ambiente, destacando-se na mídia os projetos da construção da Linha 4 do metrô e a despoluição da Baía de Guanabara. Ao todo, no Plano de Políticas Públicas, o governo estadual era responsável por dez projetos, que implicariam em gastos públicos de mais de nove bilhões de reais³³.

Cabe esclarecer que entre os anos de 2000 a 2007, o Estado do Rio de Janeiro não obteve junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) margem para realizar novas operações de crédito, que só foram permitidas a partir do exercício de 2008. No período de 2008 a 2016, o estado do Rio de Janeiro realizou operações de crédito internas e externas, totalizando o montante de R\$28,25 bilhões. Ainda assim, faltando 46 dias para a abertura dos Jogos Olímpicos 2016, Francisco Dornelles, à época governador em exercício decretou o estado de calamidade pública do estado do Rio de Janeiro³⁴.

De acordo com o decreto, a crise financeira instalada no estado do Rio de Janeiro impossibilitava o cumprimento das obrigações vinculadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 assumidas pelo governo estadual. A prestação dos serviços públicos essenciais também fora afetada pela crise estadual. Apesar disso, o referido decreto autorizou a adoção de medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos essenciais para a concretização do megaevento esportivo de 2016.

A imagem do Estado era mais importante do que sua população. Posteriormente, tornou-se público que o decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, resultou de uma exigência do governo federal para garantir o auxílio financeiro ao Estado do Rio de Janeiro. Como previsto, a realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016 se deu no período entre 05 a 21 de agosto, ao passo que os Jogos Paraolímpicos aconteceram entre 07 a 18 de setembro.

³³ O investimento total para a linha 4 do metrô foi de R\$8.79 bilhões, sendo este o único projeto que contou com recursos do setor privado, mas ainda assim o Estado ficou responsável por desembolsar R\$7,63 bilhões para a concretização do projeto.

³⁴ Decreto nº45.692 de 17 de junho de 2016. Cumpre esclarecer que Dornelles assumiu o governo estadual no final de março, quando Pezão se licenciou para tratar de um câncer.

Nesse ínterim, o cenário nacional se modificou, vez que em 31 de agosto de 2016, o Senado Federal aprovava o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff (PT). No mesmo dia, Michel Temer (PMDB) assumia a presidência do país, sustentando que os Jogos Olímpicos Rio 2016 resgataram a autoestima brasileira diante de telespectadores de todo o mundo, apesar da grave crise econômica no país – que em agosto/2016 já apresentava um déficit de mais de R\$170 bilhões nas contas públicas e quase 12 milhões de desempregados por todo o país³⁵.

Com a volta de Pezão ao governo estadual, em novembro de 2016, começa na Assembleia Legislativa (Alerj) a negociação de medidas de ajuste fiscal, vulgo “pacote de maldades” que não logrou êxito na Alerj. Inconformado, Pezão se alinha ao governo federal na tentativa de renegociar a dívida estadual. Estimava-se que no ano de 2017, vinte e três estados da federação totalizariam um déficit de mais de R\$87 bilhões, em 2020 o número atingiria o patamar de R\$101,4 bilhões³⁶.

A crise nacional somada às peculiaridades de cada Estado-membro impossibilitava o pagamento dos débitos devidos à União. Quando as empresas “quebram”, uma das saídas é a adesão ao plano de recuperação judicial. Ficava cada vez mais evidente que os Estados mais debilitados iriam necessitar de algo parecido, uma saída que somente a União poderia oferecer.

1.5. A saída proposta pela União

A solução apresentada pela União foi o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) dos Estados e do Distrito Federal, instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Regido pelos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade entre os poderes e os órgãos da Administração Pública, o Regime de Recuperação Fiscal tem por consequência imediata a suspensão do pagamento da dívida do ente aderente com a União pelo prazo de até 36 (trinta e seis) meses, sendo facultado a prorrogação por período não superior àquele originalmente fixado.

Para que os Estados e/ou o Distrito Federal possam aderir ao Regime de Recuperação Fiscal não basta a mera vontade, sendo necessário cumprir, cumulativamente, os requisitos estabelecidos na LC nº 159, *in verbis*:

³⁶ BUENO, Júlio; FARID, Jacqueline. **Rio em Transe: no núcleo da crise**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Casa do Editor, 2017.

Art. 3º Considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - Receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - Despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e

III - valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, a ser apurado na forma do art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º. O acesso e a permanência do Estado no Regime de Recuperação Fiscal têm como condição necessária a renúncia ao direito em que se funda a ação judicial que discuta a dívida ou o contrato citado no art. 9º.

Além disso, a adesão ao RRF implica que o ente aderente desista de ações judiciais contra a União, nas quais discuta suas dívidas ou contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Após a habilitação, o ente que aderir ao RRF, além de adotar um Plano de Recuperação Fiscal, deverá editar uma série de leis estaduais/distritais com medidas de ajuste fiscal.

Dentre as medidas de ajuste fiscal elaboradas pelos entes aderentes, necessariamente, deverão ser inseridas no Plano de Recuperação Fiscal àquelas previstas na LC nº 159:

Art. 2º O Plano de Recuperação será formado por lei ou por conjunto de leis do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

§ 1º A lei ou o conjunto de leis de que trata o caput deste artigo deverá implementar as seguintes medidas:

I – a autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, na forma do inciso II do § 1º do art. 4º, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos;

II – a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social mantido pelo Estado, no que couber, das regras previdenciárias disciplinadas pela Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015;

III – a redução dos 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 aqueles concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições e aqueles instituídos na forma estabelecida pela alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

IV – a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União;

V – a instituição, se cabível, do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal;

VI – a proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela Lei Complementar nº 151, de 5 agosto de 2015, enquanto não

houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva, de modo a assegurar o exato cumprimento do disposto na referida Lei Complementar;

VII – a autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

O “socorro” oferecido pela União implica em contrapartidas que vão além dessas já expostas, que acaso sejam descumpridas acarretam na extinção do Regime de Recuperação Fiscal. Enquanto durar o Regime de Recuperação Fiscal, o Estado-membro que aderir ao RRF deverá observar as seguintes vedações:

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;

V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;

VI - a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou de outro que vier a substituí-lo, ou da variação anual da receita corrente líquida apurada na forma do inciso IV do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o que for menor;

IX - a concessão ou a 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;

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública;

XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados:

a) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal;

b) as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6º;

d) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;

XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11.

Parágrafo único. O Regime de Recuperação Fiscal impõe as restrições de que trata o caput deste artigo a todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos do Estado.

Cumpra esclarecer que tais proibições incidem sobre todos os Poderes, incluindo também a Defensoria Pública, o Ministério Público, os Tribunais de Contas, órgãos, entidades e fundos da administração direta e indireta do ente aderente.

O acompanhamento das medidas de ajuste, a verificação do cumprimento das vedações impostas aos Estados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal, bem como outras medidas, são de competência do Conselho de Supervisão:

Art. 6º. O Conselho de Supervisão, criado especificamente para o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, será composto por 3 (três) membros titulares, e seus suplentes, com experiência profissional e conhecimento técnico nas áreas de gestão de finanças públicas, recuperação judicial de empresas, gestão financeira ou recuperação fiscal de entes públicos.

§ 1º O Conselho de Supervisão a que se refere o caput deste artigo terá a seguinte composição:

I - 1 (um) membro indicado pelo Ministro de Estado da Fazenda;

II - 1 (um) membro, entre auditores federais de controle externo, indicado pelo Tribunal de Contas da União;

III - 1 (um) membro indicado pelo Estado em Regime de Recuperação Fiscal.

Art. 7º. São atribuições do Conselho de Supervisão:

I - monitorar o cumprimento do Plano de Recuperação e apresentar ao Ministério da Fazenda, mensalmente, relatório simplificado sobre a sua execução e sobre a evolução da situação financeira do Estado, com vistas a apontar os riscos ou a ocorrência de desrespeito às vedações de que trata o art. 8º ou de descumprimento das exigências estabelecidas nos incisos VI e VII do § 1º do art. 2º;

II - recomendar ao Estado e ao Ministério da Fazenda providências e alterações no Plano de Recuperação, com vistas a atingir as suas metas;

III - emitir parecer que aponte desvio de finalidade na utilização de recursos obtidos por meio das operações de crédito referidas no § 4º do art. 11;

IV - convocar audiências com especialistas e com interessados, sendo-lhe facultado requisitar informações de órgãos públicos, as quais deverão ser prestadas no prazo de 15 (quinze) dias;

V - acompanhar as contas do Estado, com acesso direto, por meio de senhas e demais instrumentos de acesso, aos sistemas de execução e controle fiscal;

VI - contratar consultoria técnica especializada, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, custeada pela União, conforme a disponibilidade orçamentária e financeira e mediante autorização prévia do Ministério da Fazenda;

VII - recomendar ao Estado a suspensão cautelar de execução de contrato ou de obrigação do Estado quando estiverem em desconformidade com o Plano de Recuperação;

VIII - recomendar medidas que visem à revisão dos contratos do Estado;

IX - notificar as autoridades competentes nas hipóteses de indícios de irregularidades, violação de direito ou prejuízo aos interesses das partes afetadas pelo Plano de Recuperação;

X - apresentar relatório conclusivo no prazo de até 60 (sessenta) dias, contado da data do encerramento ou da extinção do Regime de Recuperação Fiscal.

Assim sendo, se constatadas irregularidades com o Plano de Recuperação Fiscal, o Conselho de Supervisão pode recomendar a suspensão cautelar de execução de contrato ou de obrigação assumidas pelo Estado. O encerramento do Regime de Recuperação Fiscal irá ocorrer no término de sua vigência ou quando o ente aderente conseguir atingir as metas estabelecidas no Plano de Recuperação Fiscal, ao passo que a extinção irá ocorrer se o ente aderente: i. descumprir alguma das vedações a ele impostas; ii. deixar de cumprir as medidas do Plano de Recuperação Fiscal; iii. não desistir das ações ajuizadas contra a União questionando a dívida ou os contratos.

Salienta-se que a extinção do Regime de Recuperação Fiscal é de competência do Presidente da República, mas o Conselho de Supervisão poderá opinar pela extinção do Regime de Recuperação Fiscal, encaminhando parecer técnico ao Ministério da Fazenda, nos termos o art. 28 do Decreto nº 9.109/2017. A extinção do RRF acarreta na retomada das condições contratuais das dívidas vigentes antes da repactuação e do recálculo do passivo do Estado com a aplicação dos encargos financeiros de inadimplemento.

2. O PLANO DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2.1. O desequilíbrio financeiro do Estado do Rio de Janeiro

O Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro tem por objetivo atingir o reequilíbrio das contas públicas do governo fluminense, que será alcançado quando o resultado nominal³⁷ for capaz de estabilizar a dívida líquida.

De acordo com o Estado do Rio de Janeiro, sua despesa com servidores ativos, inativos e pensionistas aumentou de forma significativa entre os anos de 2010 a 2016, aduzindo que no exercício de 2016, a despesa consolidada de pessoal comprometeu 72,3% da receita corrente líquida (RCL)³⁸, conflitando com o limite de 60% (sessenta por cento) imposto pelo art. 19, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme visto no ponto 1.2, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi instituída como mecanismo para conter o endividamento dos entes nacionais.

³⁷ O art. 17 do Decreto Federal nº 9.109/2017 esclarece que o resultado nominal é o resultado primário acrescido das receitas de natureza financeira e subtraídos os montantes de juros nominais das dívidas dos Estados, apurados pelo regime de competência.

³⁸ Conforme reza o art. 2º, IV, b da LRF, a receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias, e contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas, nos Estados, as parcelas repassadas aos Municípios por determinação da Constituição Federal.

A margem de 200% é tida como o limite máximo de endividamento, o percentual é obtido da razão entre a dívida consolidada líquida (DCL)³⁹ sobre a receita corrente líquida (RCL), garantindo ao governo o controle do comprometimento de seus recursos.

O estado do Rio de Janeiro passou a se aproximar da margem máxima de endividamento a partir do exercício de 2014, até que em 2016 a razão entre DCL/RCL ultrapassou o limite permitido, conforme gráfico 1.

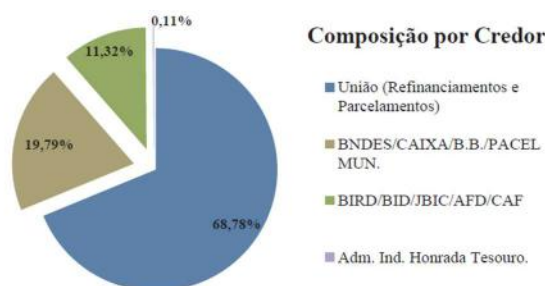
Gráfico 1 - Evolução da dívida do Estado do Rio de Janeiro, no período de 2010-2016 (R\$ bilhões)



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal – RGF

Conforme apuração realizada em dezembro de 2016, a dívida total do estado correspondia a R\$ 107,06 bilhões, sendo o governo federal credor de aproximadamente 89% desse montante – considerando a dívida com a União e com os bancos federais, conforme demonstrado no gráfico 2.

Gráfico 2 - Perfil da Dívida total do Estado do Rio de Janeiro (Verificação realizada em dezembro/2016)



Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro

³⁹ A Resolução nº40/2001, do Senado Federal esclarece que a dívida consolidada líquida é obtida deduzindo-se da dívida consolidada as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

Ainda no exercício de 2016, se constatou o aumento de mais de 900% do saldo de restos a pagar. No início do exercício de 2017, por exemplo, o Estado ainda não tinha efetuado parte do pagamento do 13º salário, relativo ao ano de 2016, aos servidores ativos e inativos, que indiretamente tornaram-se os fiadores da dívida estadual.

A fim de ingressar no Regime de Recuperação Fiscal, conforme exigido na LC nº 159/2017 c/c Decreto nº 9.109/2017, o estado do Rio de Janeiro expôs no Plano de Recuperação Fiscal que satisfazia os requisitos necessários para habilitar-se ao RRF. Da análise das informações disponibilizadas pelo Estado, a Secretaria do Tesouro Nacional emitiu o parecer de admissibilidade do estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal⁴⁰, o qual fez constar o seguinte:

“6. Sendo assim, verificou-se se o Estado estaria habilitado para adesão ao Regime de Recuperação, por meio do atendimento cumulativo dos seguintes requisitos:

a) Possuir receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro de 2016;

✓ Atendido. Os dados disponíveis no SICONFI indicam que a receita corrente líquida em 2016 foi de R\$ 46.228.984.468,73, enquanto que a dívida consolidada ficou em R\$ 108.103.232.139,00.

b) Apresentar montante de despesas liquidadas com pessoal, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida no exercício financeiro de 2016; e

✓ Atendido. A apuração realizada com base nos dados lançados pelo Estado no SICONFI, indica que a soma das despesas líquidas com pessoal (informações dos Poderes Executivo, Judiciário e Ministério Público), no valor de R\$ 32.166.641.744,05 das despesas com juros, no valor 2.729.723.372,00, e com amortizações no valor de R\$1.986.664.158,00, alcança o montante de R\$ 36.883.312.097,64; que equivalente à 79,78% da RCL. Portanto, o montante é superior à 70% (setenta por cento) da RCL de 2016, que corresponde à R\$ 32.360.289.128,30 (70% x R\$ 46.228.984.468,73).

c) Apresentar o valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, que ficaram em R\$927.112.210,72.

7. Da verificação acima exposta, entende-se que o Estado atende aos requisitos de habilitação previstos no art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, se considerada a informação de despesas de pessoal publicada e disponibilizada pelo Estado em seu Relatório de Gestão Fiscal.”

Nesse sentido, a STN chegou à conclusão defendida pelo estado do Rio de Janeiro: de fato, o Estado enfrentava um grave desequilíbrio fiscal. De antemão, é possível adiantar que as esferas federal e estadual sequer tentaram desenvolver um programa de acordo com a realidade fluminense. Conforme será visto no próximo item, as medidas impostas pela União e propostas pelo Estado representam a legalização e personificação da maldade para com a população.

⁴⁰ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal. Parecer nº 02/2017/COREM/SURIN/STN/MF-DF

2.2. *Script*: as medidas de ajuste fiscal

O cenário base é formado pelas projeções de receitas e despesas que o Estado do Rio de Janeiro teria caso não ingressasse no Regime de Recuperação Fiscal. Da análise do Plano de Recuperação Fiscal, é evidente que as medidas de ajuste fiscal foram elaboradas considerando a prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal, ou seja, considerando a vigência do acordo até o ano de 2023.

Nesse cenário, as dívidas com a União administradas pela STN e as dívidas garantidas pela União terão sua exigibilidade suspensa pelo prazo de 03 anos e, com a prorrogação do PRF, a cobrança dessas dívidas se dará de forma progressiva e linear, a partir de 2021, até que o valor integral da prestação seja alcançado no fim do prazo de prorrogação. De acordo com a STN, se isso ocorrer o Estado garantirá um alívio de R\$19,7 bilhões.

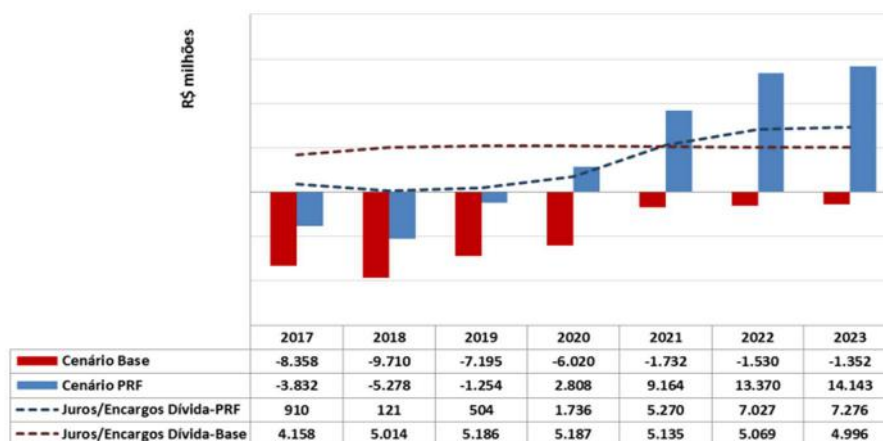
A privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE – também integra as medidas de ajuste fiscal. O estado do Rio de Janeiro se comprometeu que a alienação das ações da estatal seria realizada até 2020. O resultado da venda das ações será destinado às dívidas refinanciadas com bancos federais (CEF, BB, BNDES) garantidas pela União e as dívidas do Estado com a União, observado o art. 44 da LRF. Nos termos do art. 11 da LC nº 159/2017, o Estado pode contratar novas operações de crédito, desde que observadas as finalidades dispostas em lei. De antemão, o estado do Rio de Janeiro já esclareceu que, além de querer antecipar a receita da privatização da CEDAE, pretende contratar operações de crédito para: i. financiar o desligamento de pessoal, a auditoria de folha em pagamento, o pagamento de Precatórios e de restos a pagar; ii. modernizar a arrecadação estadual.

Conforme já exposto no item 1.5, o Regime de Recuperação Fiscal impõe algumas medidas condicionantes à sua adesão. Não se pretende aqui realizar um estudo exaustivo sobre a forma como o estado do Rio de Janeiro irá implementar cada medida. No entanto, cumpre destacar que o Regime de Previdência Complementar já havia sido implementado no cenário base do Rio de Janeiro. Diante disso, seu impacto foi desconsiderado nas medidas de ajustes.

Além dessas medidas, o estado do Rio de Janeiro apresentou as suas próprias com a finalidade de aumentar a arrecadação e reduzir as despesas, divididas nas seguintes categorias: tributárias, petróleo e gás, patrimoniais de pessoal e administrativas. Da análise do Plano de Recuperação Fiscal, é possível extrair que em seis anos (2017 -2023) o somatório de todas as

medidas alcançará o patamar de R\$94 bilhões. Conforme mostra o gráfico 3, estima-se o retorno do crescimento do resultado primário fiscal a partir de 2020.

Gráfico 3 - Evolução do Resultado Primário Fiscal: Cenário Base x Cenário com o PRF



Fonte: Plano de Recuperação Fiscal. Apresentação do Plano na Casa Civil 06/09.

Observa-se que o período de vigência do Regime de Recuperação Fiscal (limite máximo de 06 anos) é curto, se considerada a construção histórica da dívida estadual. Por outro lado, o Regime de Recuperação Fiscal pode até representar um alívio emergencial ao estado do Rio de Janeiro, mitigando o desequilíbrio fiscal, mas não enfrenta as questões estruturais que levaram o Estado à crise.

2.3. Riscos de não cumprimento apontados pela Secretaria do Tesouro Nacional

Ao emitir o parecer de adequação⁴¹ do Plano de Recuperação Fiscal proposto pelo estado do Rio de Janeiro, a Secretaria do Tesouro Nacional avaliou o risco de implementação das medidas de ajuste apresentadas pelo estado do Rio de Janeiro – partindo do pressuposto de estarem corretas todas as estimativas que compõem o Plano de Recuperação Fiscal.

A avaliação foi realizada considerando as seguintes variáveis: probabilidade de efetivação da medida x impacto fiscal, sendo a análise projetada para o ano de 2023 porque para o êxito do PRF se pressupõe que a constatação do equilíbrio fiscal no último ano de vigência do Regime de Recuperação Fiscal. Além disso, foram desconsideradas as medidas de impacto negativo que poderiam dificultar o equilíbrio fiscal em 2023⁴². Sendo consideradas apenas as medidas

⁴¹ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal. Parecer Conjunto nº 1/2017/CORFI/COREM/COPEM/COAFI/COINT/SURIN/STN/MF-DF.

⁴² Também foram desconsiderados os impactos sobre o Imposto de Renda retido na fonte dos servidores e sobre as transferências aos Municípios.

propensas ao impacto positivo no resultado nominal no exercício de 2023, conforme mostra a tabela 8:

Tabela 8 - Impacto das medidas em 2023 no Resultado Nominal

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Impactos das medidas em 2023 no Resultado Nominal	Alçada
Alterações Aliquotas de ICMS	Tributária	Aumento na Receita	854	Já implementada
Modernização da Administração Fazendária	Tributária	Aumento na Receita	1.086	Poder Executivo Estadual
Revisão do Repetro	Tributária	Aumento na Receita	550	Congresso Nacional
Revisão de Incentivos Fiscais	Tributária	Aumento na Receita	1.391	Poder Legislativo Estadual
Revisão da Lei do ITD	Tributária	Aumento na Receita	143	Poder Legislativo Estadual
Início da Operação do Campo de Libra	Petróleo e Gás	Aumento na Receita	880	Já implementada
Participações Especiais do Gás Natural	Petróleo e Gás	Aumento na Receita	735	Governo Federal
Novo Preço Mínimo do Petróleo (PMP)	Petróleo e Gás	Aumento na Receita	1.883	Governo Federal
Alienação de Imóveis RioPrevidência	Patrimonial	Aumento na Receita	20	Poder Executivo Estadual
Concessão de linhas de ônibus intermunicipais	Administrativas/Diversas	Aumento na Receita	213	Poder Legislativo Estadual
Aumento da contribuição previdenciária de 11% para 14%	Pessoal	Aumento na Receita	521	Já implementada
Reforma das Pensões	Pessoal	Redução de Despesa	0,3	Já implementada
Auditoria Folha RioPrevidência	Pessoal	Redução de Despesa	1.003	Poder Executivo Estadual
Redução do quadro de pessoal – empresas estatais	Pessoal	Redução de Despesa	328	Poder Legislativo Estadual
Redução do gasto anual de outras despesas correntes	Administrativas/Diversas	Redução de Despesa	115	Poder Legislativo Estadual
Contenção da despesa de pessoal	Pessoal	Redução de Despesa	3.892	Poder Executivo Estadual
Contenção do gasto anual de outras despesas correntes	Administrativas/Diversas	Redução de Despesa	115	Poder Legislativo Estadual

Fonte: Parecer de Admissibilidade (STN) e compilação da autora.

Nessa perspectiva, é evidente que os impactos das medidas de redução de despesa concentram-se no Executivo estadual, ao passo que os impactos das medidas para o aumento de despesas dependem de implementação do governo federal. Para a análise dos riscos de efetividade do Regime de Recuperação Fiscal em 2023, a STN considerou cinco cenários distintos: 1. se todas as medidas forem implementadas; 2. se todas as medidas forem implementadas, exceto aquelas que dependam do Congresso Nacional; 3. se somente as medidas que dependam dos Poderes Legislativo e Executivo do ERJ forem implementadas; 4. se somente as medidas que dependam do Poder Executivo estadual forem implementadas; 5. se

nenhuma medida for implementada. Dessa forma, o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro só alcançaria sua finalidade nos primeiros três cenários, conforme figura 2:

Figura 2 - Cenários de Implementação de Medidas

Alçada das Medidas Propostas	Cenários				
	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5
Congresso Nacional	x	-	-	-	-
Governo Federal	x	x	-	-	-
Poder Legislativo Estadual	x	x	x	-	-
Poder Executivo Estadual	x	x	x	x	-
Já Implementadas	x	x	x	x	x
Resultado Nominal do último exercício (R\$ milhões)	5.328	4.778	2.161	-29	-9.805

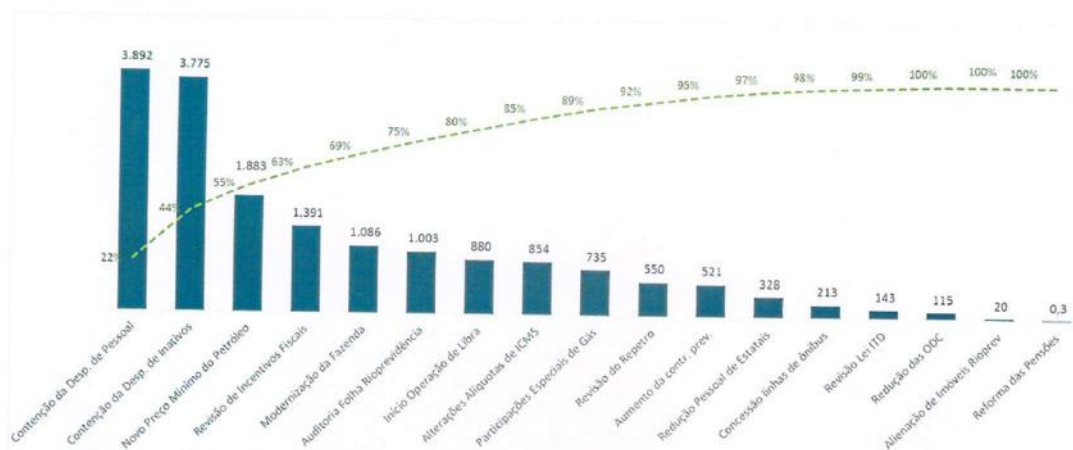
Fonte: Parecer de Admissibilidade (STN)

Para a autora da pesquisa, é clara a mensagem que a Secretaria do Tesouro Nacional pretende passar: o estado do Rio de Janeiro depende do alinhamento de seus Poderes para alcançar o equilíbrio financeiro (cenário 3).

Explicando melhor, os cenários “1” e “2” dependem do governo federal e do alinhamento com o Legislativo de outros entes da federação, condicionados, portanto, à barganha política e interesses não conflitantes. Ou seja, o novo preço mínimo do petróleo (PMP) e as participações especiais do gás natural são medidas condicionadas às negociações junto ao governo federal, já a revisão do Repetro está condicionada aos interesses dos Congressistas. Por outro lado, as medidas de competência do Executivo estadual concentram mais de R\$8 bilhões dos R\$9,8 bilhões a serem alcançados pela redução e contenção das despesas estaduais, o que não é o bastante para alcançar o equilíbrio fiscal (cenário 3).

A STN condiciona o sucesso do Plano de Recuperação Fiscal à implementação das contenções da despesa de pessoal e da despesa de inativos e pensionistas, que são de competência do Executivo estadual, afirmando que tais medidas representam 44% do ajuste a ser realizado em 2023, como demonstrado no gráfico 4.

Gráfico 4 - Impacto de cada medida vs. Impacto percentual acumulado



Fonte: Parecer de Adequação (STN).

No curso da avaliação, a STN apresenta uma série de outras medidas que poderiam ser utilizadas como medidas compensatórias para atingir o reequilíbrio fiscal do estado do Rio de Janeiro:

- a. Maior esforço para aumento de arrecadação, como por exemplo maior abrangência na extinção de desonerações, ou maior amplitude na revisão de tributos.
- b. Extinção de mais empresas públicas e revisão do papel do Estado. Uma vez que a desestatização é uma prática essencial e eficiente não só para o equacionamento das contas públicas, mas também para o ganho de eficiência dos serviços ofertados à população e para a adequação do tamanho do Estado a sua capacidade financeira estrutural, essa categoria de medidas de ajuste poderia ser ampliada – passando a abranger, inclusive, a revisão da oferta de ensino superior.
- c. Reforma do regime jurídico único dos servidores. Apesar de não ser uma medida obrigatória para a adesão ao Regime de Recuperação, uma vez que o Rio de Janeiro adotou a medida alternativa do teto de gastos, essa medida contribuiria para a sustentabilidade financeira do Estado a longo prazo.
- d. Demissão de comissionados e servidores ativos. Apesar de ser uma medida de difícil implementação e de fortes impactos na prestação de serviços públicos ela não deve ser descartada, dada a gravidade da situação em que o Estado se encontra.
- e. Aumento de contribuição previdenciária e criação de contribuição para inativos acima do teto e de alíquota extraordinária. Como a previdência é uma das principais fontes do déficit estadual dever-se-ia buscar equilibrar suas contas de forma mais efetiva, principalmente por meio do aumento da arrecadação junto aos beneficiários do RPPS.

Ocorre que o Plano de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro e o Parecer de Admissibilidade elaborado pela STN partem de um diagnóstico falacioso, pois, se por um lado o Estado alega o aumento de despesa de pessoal entre o período de 2010 a 2016; por outro, omite a queda de 3,7%, entre os anos de 2010 e 2014, dos servidores na ativa e o aumento de

aposentadorias⁴³. A falta de concursos públicos, o aumento de aposentadorias e a baixa taxa de crescimento de servidores na ativa contribuem ao envelhecimento do quadro de servidores.

Antes da cristalização da crise em 2015, o estado do Rio de Janeiro já dava sinais de debilidade na prestação de serviços básicos à população. Ao condicionar o êxito do Plano de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro às medidas de contenção de despesa de pessoal ativo, inativo e pensionistas, a STN opina a favor da desestruturação de uma máquina pública que em situações de “normalidade” já possui uma operacionalização vulnerável.

Ainda assim, o Regime de Recuperação Fiscal foi a saída imediata apresentada ao estado do Rio de Janeiro, que sem perspectiva de melhora se alinhou à ajuda oferecida pela União, homologada em 06 de setembro de 2017.

2.4.A efetividade institucional do Plano de Recuperação Fiscal

Conforme visto, o Plano de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro é composto por medidas impostas pela LC nº 159/2017 e pelas medidas propostas pelo Estado. Em regra, as medidas de ajuste fiscal são implementadas por atos normativos.

Para verificar a efetividade institucional das medidas de ajuste fiscal do PRF/RJ e das vedações impostas pela LC nº 159/2017, a autora tentou identificar se as medidas estão sendo implementadas pelos Poderes do estado do Rio de Janeiro, com base nos relatórios mensais simplificados emitidos pelo Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF), referentes ao período de setembro/2017 a setembro/2019.

Observa-se que dependendo da medida de ajuste não implementada, o resultado nominal ao longo do Plano de Recuperação Fiscal poderá ou não ser afetado, dado que as medidas do PRF/RJ se classificam em medidas pontuais e medidas contínuas. Conforme explica o CSRRF, as medidas pontuais são aquelas que possuem aptidão para impactar o fluxo de caixa em um determinado momento do Plano, não afetando o resultado nominal ao decorrer do PRF em caso de atraso em sua implementação, sendo necessária sua compensação apenas se o seu resultado

⁴³ Inclusive, Mauro Osório alerta que o aumento da despesa com os servidores inativos relaciona-se, em certo grau, com a revisão de valores da aposentadoria, realizada em 2014 pelo governo estadual. OSORIO, MAURO; REGO, Henrique Rabelo Sá; VERSIANI, Maria Helena. **Rio de Janeiro: Fatos e Versões**. In: OSORIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena; MAGALHÃES, Alex Ferreira. (Org.). Rio de Janeiro: Reflexões e Práticas. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, v. 1, p. 148-163.

for abaixo do esperado. Já as medidas contínuas possuem aptidão para afetar o fluxo de caixa de forma contínua desde a sua implementação, produzindo consequências no resultado nominal e o atraso de sua execução enseja medidas compensatórias.

2.4.1. Da análise das medidas contínuas

Das vinte medidas que integram o Plano de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro, treze são medidas contínuas:

a) Alteração de Alíquota de ICMS

De natureza tributária, a alteração de alíquota de ICMS foi pensada para trazer, aproximadamente, R\$2,3 bilhões entre os exercícios de 2017 a 2020. Até setembro/2019, a implementação da medida se mostrava favorável ao PRF/RJ, conforme tabela 9.

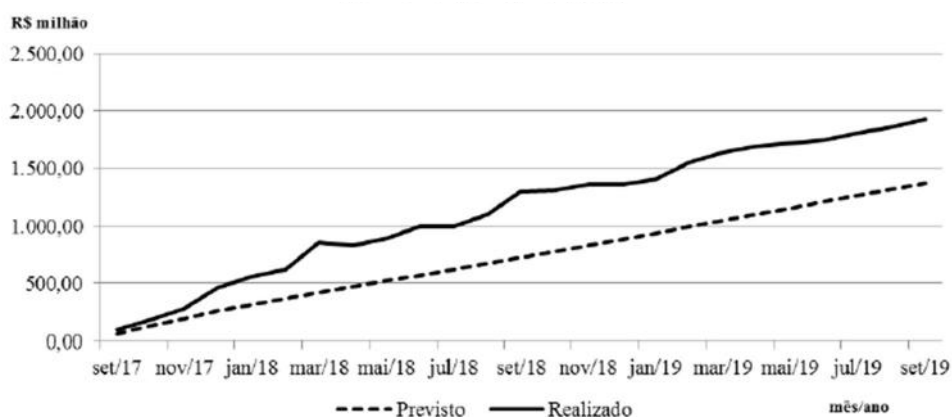
Tabela 9 - Alteração de Alíquota de ICMS: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: setembro a dezembro/2017	Status: janeiro a dezembro/2018	Status: janeiro a setembro/2019
Alterações Alíquotas de ICMS	Tributária	Aumento na Receita	Continuado	R\$325 milhões em 2017; R\$623 milhões em 2018; R\$653 milhões em 2019; R\$687 milhões em 2020	R\$632,9 milhões. Superou as expectativas.	R\$727,1 milhões. Superou as expectativas.	R\$570 milhões.

Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

É possível observar que entre 2017 e 2018 foram arrecadados R\$412 milhões acima do esperado, apresentando um resultado favorável e acima das expectativas, conforme gráfico 5.

Gráfico 5 - Alteração de Alíquotas de ICMS: impacto da medida



Fonte: Resolução CSRRF nº 23, de 05 de novembro de 2019.

Considerando o valor arrecadado até setembro/2019 e a forma como a medida vem se manifestando desde sua implementação até o último mês analisado, é provável nos três meses restantes (outubro, novembro e dezembro) consiga arrecadar R\$117 milhões, totalizando o montante esperado para este exercício.

b) Modernização da Gestão Fazendária

Medida de natureza tributária que visa aumentar a eficiência da arrecadação tributária do Estado, foi pensada para trazer R\$2,6 bilhões entre os exercícios de 2017 a 2020. Conforme tabela 10, até setembro/2019 o impacto anual da medida tinha atingido o patamar de R\$108 milhões.

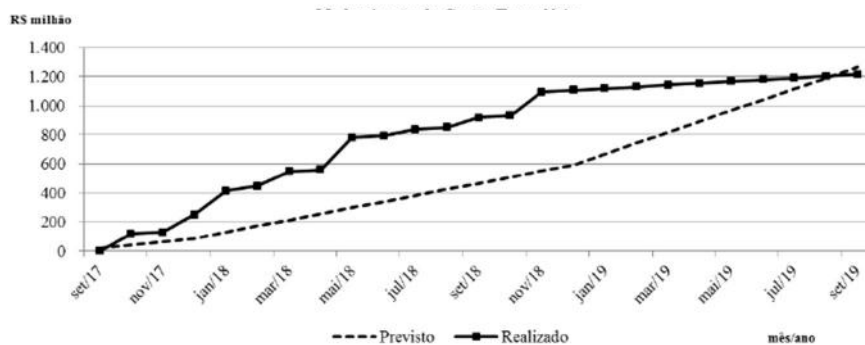
Tabela 10 - Modernização da Gestão Fazendária: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: setembro a dezembro/2017	Status: janeiro a dezembro/2018	Status: janeiro a setembro/2019
Modernização da Gestão Fazendária	Tributária	Aumento na Receita	Continuado	R\$112 milhões em 2017; R\$504 milhões em 2018; R\$896 em 2019; R\$1,086 bilhões em 2020.	R\$ 250 milhões. Superou as expectativas.	R\$850 milhões. Superou as expectativas.	R\$108 milhões

Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

O estudo sugere que, ainda que os exercícios de 2017 e 2018 tenham trazido ao Estado R\$486 milhões acima do esperado, a medida tende a ficar abaixo da expectativa, conforme gráfico 6.

Gráfico 6 - Modernização da Gestão Fazendária: impacto da medida



Fonte: Resolução CSRRF nº 23, de 05 de novembro de 2019.

Para alcançar o resultado originalmente fixado para o ano de 2019, nos três meses restantes (outubro, novembro e dezembro) a medida teria que alcançar o montante de R\$304 milhões⁴⁴, o que para a autora da pesquisa parece improvável, já que neste exercício o impacto mensal não variou, apresentando uma constante de R\$12 milhões/mensais.

c) Revisão de Incentivos Fiscais

De natureza tributária, a revisão de incentivos fiscal foi projetada para trazer à receita fluminense o montante de, aproximadamente, R\$3,7 bilhões de reais, nos exercícios de 2018 a 2020. Os relatórios emitidos pelo CSRRF em 2018 apontavam que a medida havia superado as expectativas para o exercício de 2018, conforme tabela 11.

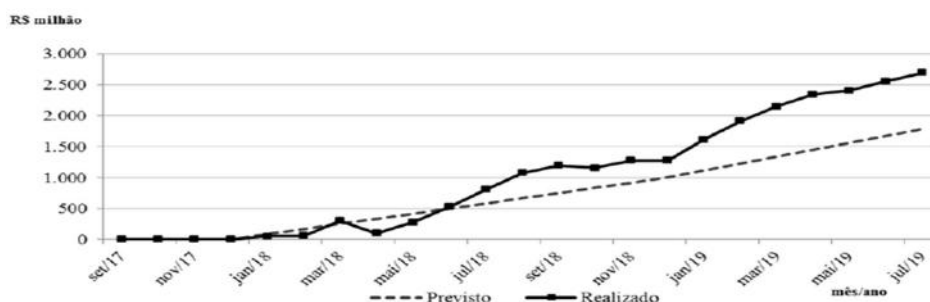
Tabela 11 - Revisão de Incentivos Fiscais: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: janeiro a dezembro/2018
Revisão de Incentivos Fiscais	Tributária	Aumento na Receita	Continuado	R\$1,005 bilhões em 2018; R\$1,34 bilhões em 2019; R\$1,34 bilhões em 2020.	Aproximadamente R\$1,33 bilhões. Superou as expectativas.

Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

Até setembro/2019, quando foi emitido o relatório referente ao mês de julho/2019, o CSRRF afirmava que de janeiro a julho/2019, a medida já tinha realizado R\$1,36 bilhões dos R\$1,34 bilhões esperado, mantendo-se acima da expectativa, conforme demonstrado no gráfico 7.

Gráfico 7 - Revisão de Incentivos Fiscais: impacto da medida



Fonte: Resolução CSRRF nº 21, de 04 de setembro de 2019.

⁴⁴ Chegou-se a tal resultado subtraindo-se do montante esperado (R\$896 bilhões) o valor apurado no exercício até setembro/2019 (R\$108 milhões) e o valor do excesso dos exercícios de 2017 e 2018 (R\$484 milhões).

No entanto, ao emitir o relatório referente ao mês de setembro/2019, o CSRRF esclareceu que a metodologia utilizada para calcular o impacto da medida sofreu alterações, afetando o resultado apurado em 2018, que sofreu a drástica redução de R\$1,33 bilhões para R\$155 milhões. Assim sendo, os resultados do exercício de 2019 também deverão ser revistos e ajustados com a nova metodologia. O estudo sugere que, assim como no exercício de 2018, com a nova metodologia o cômputo do impacto da medida em 2019 tem grandes chances de sofrer significativas reduções.

d) Revisão do REPETRO

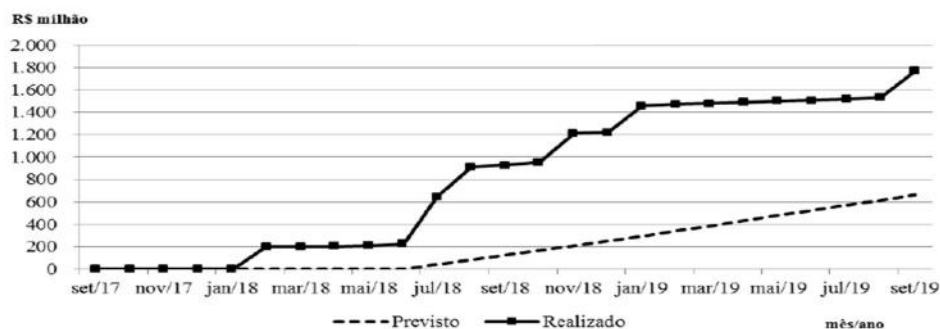
De natureza tributária, a revisão do Repetro foi pensada para produzir seus impactos a partir de julho/2018, totalizando entre os exercícios de 2018 a 2020 o valor de R\$1,35 bilhões. Pela análise dos relatórios emitidos pelo CSRRF, apurou-se que a medida no exercício de 2018 superou as previsões de impacto, conforme tabela 12.

Tabela 12- Revisão do REPETRO: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: janeiro a dezembro/2018	Status: janeiro a setembro/2019
Revisão do Repetro	Tributária	Aumento na Receita	Continuado	RS250 milhões em 2018; R\$550 milhões em 2019; R\$550 milhões em 2020.	R\$1,45 bilhões	R\$316,16 milhões

Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

Dessa forma, faltam R\$233,84 milhões para a medida alcançar o valor fixado para o exercício de 2019. Apenas no mês de setembro foi apurado o resultado positivo de R\$232,7 milhões, variação significativa quando comparada às demais apurações ao longo deste ano, conforme demonstrado no gráfico 8. Nesse sentido, se o resultado positivo e acima da expectativa permanecer se evidenciando, provavelmente a medida não será frustrada no exercício de 2019.

Gráfico 8 - Revisão do REPETRO: impacto da medida

Fonte: Resolução CSRRF nº 23, de 05 de novembro de 2019.

e) Revisão da Lei do ITD

A revisão do Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação é medida de natureza tributária, planejada para trazer aos cofres estaduais o montante de R\$322 milhões entre os exercícios de 2018 e 2020. Para materializar a medida, em 17/11/2017 foi publicada a lei estadual nº 7.786, que altera a faixa de isenção para o ITD, estando apta a produzir seus efeitos a partir de 01 janeiro de 2018, contrariando os princípios da anterioridade anual e da anterioridade nonagesimal⁴⁵.

Diante disso, foi deferida medida cautelar nos autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 007320397.2017.8.19.000, que determinou a suspensão da Lei Estadual nº 7.786/2017 até o julgamento definitivo da demanda. Devido a orientação dada pela PGE-RJ, as novas alíquotas do ITD passaram a ser exigíveis a partir de 16/02/2018. Mesmo sendo implementada após a data inicialmente prevista, a análise dos resultados mostra que os impactos da medida estão acima do esperado, conforme tabela 13:

Tabela 13 - Revisão da Lei do ITD: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: janeiro a dezembro/2018	Status: janeiro a setembro/2019
Revisão da Lei do ITD	Tributária	Aumento na Receita	Continuado	R\$100 milhões em 2018; R\$107 milhões em 2019; R\$115 milhões em 2020.	R\$429,9 milhões. Acima do previsto.	R\$347,74 milhões

Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

⁴⁵ Consagrados no art. 150, inciso III, alíneas “b” e “c”, da CF/88.

De acordo com o último relatório do CSRRF⁴⁶, desde a implementação do PRF/RJ, o impacto total da medida já alcançou o patamar de R\$807,5 milhões. De fato, os resultados estão acima do previsto, mas pela análise da autora, desde sua implementação até setembro/2019, a medida totaliza o impacto de R\$772,64 milhões.

f) Início da Operação de Crédito do Campo de Libra

A operação de crédito do Campo de Libra é medida de natureza de petróleo e gás, planejada para ter impacto total de R\$2,7 bilhões na receita de *royalties* e participações especiais, entre 2020 e 2023. O CSRRF, ao emitir os relatórios referentes ao exercício de 2018, afirmava que o acompanhamento da medida era desnecessário, já que seus efeitos estavam previstos para ocorrer a partir do exercício de 2020. No entanto, no relatório de monitoramento referente ao mês de agosto/2019 restou constatado que, mesmo estando em teste, a medida já havia arrecadado cerca de R\$150 milhões. Na análise do mês de setembro/2019, o CSRRF voltou a afirmar que a medida já apresentava resultados positivos de arrecadação, distribuídos conforme tabela 14.

Tabela 14 - *Royalties* e Participações Especiais do Campo de Libra: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: janeiro a dezembro/2018	Status: janeiro a setembro/2019
Operação de Crédito do Campo de Libra	Petróleo e Gás	Aumento na Receita	Continuado	R\$444 milhões em 2020; R\$626 milhões em 2021; R\$755 milhões em 2022; R\$880 milhões em 2023.	R\$90,6 milhões. Antes do previsto.	R\$70,5 milhões

Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

g) Revisão do Preço Mínimo do Petróleo (PMP)

A revisão do preço mínimo do petróleo é uma medida de petróleo e gás, planejada para gerar impacto total de, aproximadamente, R\$3,4 bilhões entre os exercícios de 2018 a 2020. Em 26 de setembro de 2017, com a publicação da Resolução ANP nº 703/2017, que determinou a nova metodologia de cálculo de preço de referência e as regras de transição, estimou-se a redução de R\$1,8 bilhões nos exercícios de 2018 a 2021. No entanto, não ficou claro para a autora se com essa estimativa houve modificação do impacto inicialmente previsto. Isso porque,

⁴⁶ Resolução CSRRF nº 23, de 05 de novembro de 2019.

nos relatórios de monitoramento emitidos pelo CSRRF, o impacto total da medida continua fixado no patamar de R\$3,4 bilhões.

De acordo com o CSRRF, o impacto da medida em 2018 foi de R\$648 milhões, ao passo que do início de 2019 até a produção de julho, o impacto apurado foi de R\$832 milhões, totalizando R\$1,48 bilhões desde sua implementação. A análise realizada pela autora também sugere que o impacto total da medida foi de, aproximadamente, R\$1,48 bilhão discriminados conforme tabela 15:

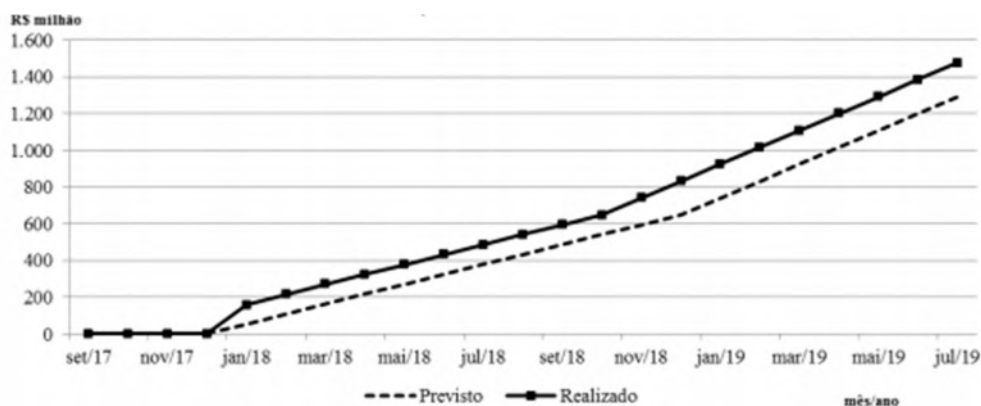
Tabela 15 - Revisão do Preço Mínimo do Petróleo: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: janeiro a dezembro/2018	Status: janeiro a julho/2019
Novo Preço Mínimo do Petróleo (PMP)	Petróleo e Gás	Aumento na Receita	Continuado	R\$649 milhões em 2018; R\$1,1 bilhão em 2019; R\$1,617 bilhão em 2020.	R\$648 milhões. Um pouco abaixo do previsto.	R\$828 milhões

Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

Considerando o atraso de dois meses para a verificação do resultado, conforme consta nos relatórios do CSRRF, cumpre esclarecer que no relatório do mês de setembro/2019 foram analisados os resultados do mês de julho. Nesse sentido, a apuração dos meses restantes do atual exercício (agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro) será finalizada no relatório referente à competência de fevereiro/2020. Conforme demonstrado no gráfico 9, o CSRRF defende que a medida está acima do previsto.

Gráfico 9 - Revisão do Preço Mínimo do Petróleo: impacto da medida



Fonte: Resolução CSRRF nº 23, de 05 de novembro de 2019.

Destaca-se que os impactos previstos para entre os exercícios de 2018 e 2019 resultam no montante de, aproximadamente, R\$1,75 bilhão. Desse valor, a medida já totalizou R\$1,48 bilhão, ou seja, faltam R\$269 milhões para alcançar o total estipulado. A autora destaca o padrão manifestado ao longo do exercício de 2019: o impacto mensal constante de R\$92 milhões. Dessa forma, se os resultados dos meses restantes manterem o impacto mensal de R\$92 milhões⁴⁷, a autora acredita que a medida não será frustrada no exercício de 2019, alinhando-se à tese defendida pelo CSRRF quanto à arrecadação acima do previsto.

h) Nova Metodologia Preço de Referência do Gás e Participações Especiais

Assim como a medida anterior, a revisão pela ANP do preço de referência do gás natural (PRGN) enquadra-se nas medidas de petróleo e gás, tendo por objetivo o impacto de R\$1,08 bilhão, entre os exercícios de 2019 e 2020, conforme tabela 16.

Tabela 16 - Nova Metodologia Preço de Referência do Gás e Participações Especiais: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro
Nova Metodologia Preço de Referência do Gás e Participações Especiais	Petróleo e Gás	Aumento na Receita	Continuado	R\$505 milhões em 2019; R\$571 milhões em 2020.

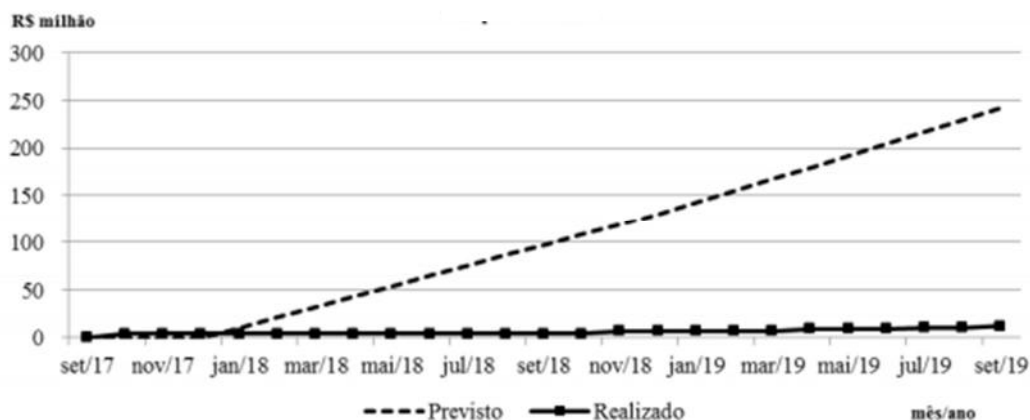
Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

A publicação da medida estava marcada para ocorrer em agosto/2018, quando a Agência Nacional do Petróleo (ANP) revisaria a Resolução nº40/2009. Através do Ofício nº 26/2018/DG-e-ANP, a ANP decidiu excluir a medida da Agenda Regulatória 2017-2018, aduzindo pela inexistência de condições que autorizassem a revisão da resolução supracitada. É evidente, portanto, que a implementação da medida está atrasada.

i) Alienação de Imóveis do RioPrevidência

De natureza patrimonial, a alienação de imóveis do RioPrevidência foi planejada para ter impacto total de R\$300 milhões, entre os exercícios de 2018 e 2020. Surpreendentemente, a medida apresentou resultados antes do esperado, em 2017 quando totalizou a entrada de quase R\$4 milhões. Conforme informações extraídas dos relatórios de monitoramento emitidos pelo CSRRF, a medida encontra-se abaixo do previsto (gráfico 10). De acordo com o CSRRF, o impacto total acumulado pela medida desde o início do PRF/RJ é de R\$12,4 milhões.

⁴⁷ Adicionando o valor de R\$460 milhões ao montante já apurado.

Gráfico 10 - Alienação de Imóveis do RioPrevidência: impacto da medida

Fonte: Resolução CSRRF nº 23, de 05 de novembro de 2019.

No entanto, a análise da autora aponta para um impacto acumulado ainda menor, no valor de R\$10,8 milhões, apurados desde o início do PRF/RJ, conforme tabela 17:

Tabela 17 - Alienação de Imóveis do RioPrevidência: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: setembro a dezembro/2017	Status: janeiro a dezembro/2018	Status: janeiro a setembro/2019
Alienação de Imóveis RioPrevidência	Patrimonial	Aumento na Receita	Continuado	R\$130 milhões em 2018; R\$150 milhões em 2019; R\$20 milhões em 2020.	R\$4 milhões. Antes do previsto.	R\$3,4 milhões. Impacto anual abaixo do previsto.	R\$3,4 milhões.

Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

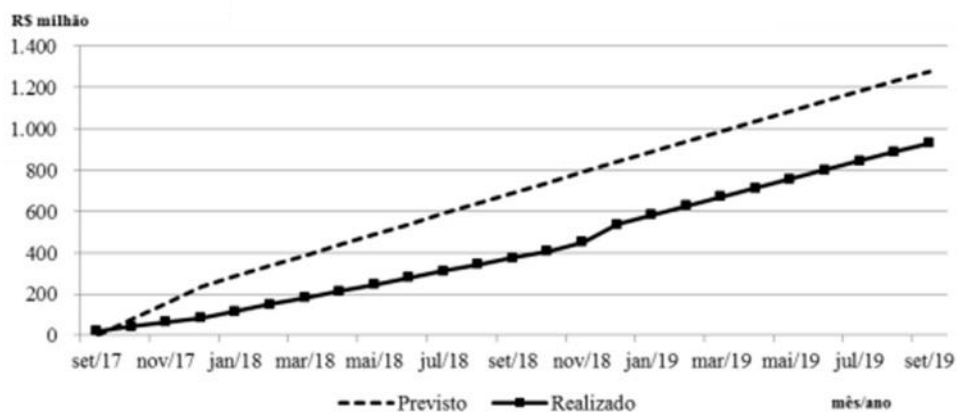
De toda forma, a medida está bem abaixo do esperado e possivelmente haverá nova frustração ao final do exercício de 2019.

j) Aumento da Contribuição Previdenciária de 11 para 14%

Planejada para ter o impacto total de, aproximadamente, R\$1,98 bilhões entre os exercícios de 2017 a 2020, a majoração da contribuição previdenciária do servidor público do estado do Rio de Janeiro está inserida nas medidas de natureza pessoal. Inicialmente, a medida foi implementada de forma parcial, só podendo ser aplicada aos servidores com pagamento em dia. O CSRRF afirma que o atraso na implementação da medida acarretou uma frustração de R\$282,9 milhões, além disso afirma que o impacto total até então apurado é de R\$931,2

milhões, estando a medida abaixo do resultado esperado – conforme demonstrado no gráfico 11.

Gráfico 11 - Aumento das Alíquotas de Contribuição Previdenciária: impacto da medida



Fonte: Resolução CSRRF nº 23, de 05 de novembro de 2019.

Conforme tabela 18, a análise da autora aponta que o resultado até então apurado é ainda menor, totalizando o montante de R\$917,81 milhões.

Tabela 18 - Aumento das Alíquotas de Contribuição Previdenciária: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: setembro a dezembro/2017	Status: janeiro a dezembro/2018	Status: janeiro a setembro/2019
Aumento da contribuição previdenciária de 11% para 14%	Pessoal	Aumento na Receita	Continuado	R\$236 milhões em 2017; R\$605 milhões em 2018; R\$582,5 em 2019; R\$555 milhões em 2020.	R\$53 milhões. Impacto abaixo do previsto.	R\$471 milhões. Impacto anual abaixo do previsto.	R\$393,81 milhões.

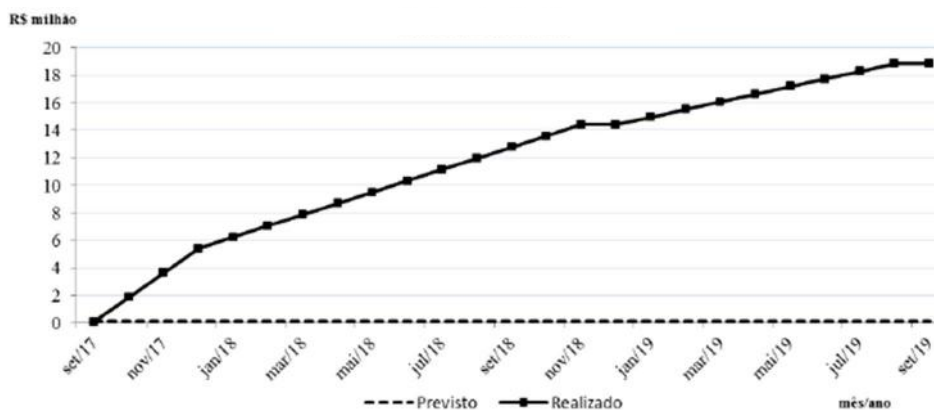
Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

Considerando que no exercício de 2019 a média do impacto mensal foi de R\$43,75 milhões, a autora acredita ser improvável a não frustração da medida no presente exercício.

k) Reforma das Pensões

Também inserida no rol das medidas de natureza pessoal, a reforma das pensões foi planejada para atingir a economia de R\$542 mil, entre os exercícios de 2021 a 2023. Conforme gráfico 12, para o CSRRF a medida se encontra dentro do prazo estipulado e com redução de despesas acima do previsto, totalizando o valor de R\$18,8 milhões.

Gráfico 12 - Reforma das Pensões: impacto da medida



Fonte: Resolução CSRRF nº 23, de 05 de novembro de 2019.

De fato, o resultado da medida se manifestou antes do esperado. No entanto, da análise dos dados fornecidos pelo próprio CSRRF, a autora chegou à conclusão de que o total apurado da medida sequer atinge o patamar de R\$4 milhões, conforme demonstrado na tabela 19.

Tabela 19 - Reforma das Pensões: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: setembro a dezembro/2017	Status: janeiro a dezembro/2018	Status: janeiro a setembro/2019
Reforma das Pensões	Pessoal	Redução de Despesa	Continuado	R\$52 mil em 2021; R\$160 mil em 2022; R\$330 mil em 2023.	R\$1,02 milhões	R\$2,14 milhões	R\$18,06 mil.

Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

A título exemplificativo destaca-se que no relatório referente ao mês de maio⁴⁸, o CSRRF afirma que “impacto positivo no mês de 2,09 milhões e acumulado total de R\$ 2,6 bilhões.”, no relatório do mês seguinte⁴⁹ expõe que “impacto positivo no mês de junho de R\$ 3,63 mil e

⁴⁸ Resolução CSRRF Nº 7, de 05 de julho de 2018.

⁴⁹ Resolução CSRRF Nº 8, de 06 de agosto de 2018.

acumulado desde o início de vigência do PRF de R\$ 3,4 milhões”, sem que haja maiores explicações quanto aos valores apurados e a metodologia utilizada. Para a autora, falta precisão e clareza quanto aos dados publicados pelo CSRRF.

l) Auditoria Previdenciária

A auditoria previdenciária é medida de natureza pessoal que visa atingir o impacto total de R\$2,94 bilhões, entre 2017 e 2020. Conforme tabela 20, da análise dos dados extraídos dos relatórios mensais, foi possível constatar que a medida está abaixo do esperado.

Tabela 20 - Auditoria Previdenciária: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: setembro a dezembro/2017	Status: janeiro a dezembro/2018	Status: janeiro a setembro/2019
Auditoria Folha RioPrevidência	Pessoal	Redução de Despesa	Continuado	R\$423 milhões em 2017; R\$784 milhões em 2018; R\$839 milhões em 2019; R\$893 milhões em 2020.	R\$ 26,9 milhões	R\$27,94 milhões	R\$ 32,19 milhões

Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

Inicialmente, o CSRRF acolheu que a redução de despesas em 2017 no valor de R\$423 milhões, considerando as ações de auditorias iniciadas desde 2017 conforme sustentado pelo RioPrevidência. No entanto, o impacto de tais ações sequer deveria ter sido considerado porque foram implementadas antes do PRF/RJ. Desde outubro/2018, o CSRRF aguarda a revisão do cálculo dos impactos mensais e do acumulado, afirmando que desde o início do PRF/RJ a medida já alcançou o patamar de R\$259,9 milhões.

Pelo somatório dos impactos mensais referentes ao período de setembro/2017 a setembro/2019, a autora chegou ao resultado final de, aproximadamente, R\$ 87 milhões. Conclui-se, portanto, que o resultado está abaixo do esperado, considerando os valores até então divulgados.

m) Reestruturação Administrativa

De natureza administrativa, a referida medida visa diminuir a despesa do Estado, atingindo o impacto total de R\$645 milhões, entre 2019 e 2020. Os relatórios do exercício de

2018 deixam claro o atraso na implementação da medida, que deveria começar a produzir efeitos em 2019, conforme tabela 21.

Tabela 21 - Reestruturação Administrativa

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: janeiro a setembro/2019
Reestruturação Administrativa	Administrativas/Diversas	Redução de Despesa	Continuado	R\$316 milhões em 2019; R\$329 milhões em 2020.	Desde dezembro/2018 não são recebidas atualizações da referida medida, que se encontra atrasada.

Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

Em 24 de abril de 2018, foi publicada a Lei nº 7.941/2018, que autorizou a contratação de crédito pelo estado do Rio de Janeiro de até R\$200 milhões, reservados à implementação da medida⁵⁰, proibindo, no entanto, a extinção das Universidades, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas e algumas Fundações. Diante disso, a Subsecretaria de Gestão apresentou ao Secretário da SEFAZ/RJ o Programa de Desligamento Voluntário (PDV) como medida complementar ao PRF/RJ. Desde dezembro/2018, o CSRRF não recebe novas atualizações quanto à medida.

Do exposto, observa-se que a maior frustração ocorreu na medida de revisão de incentivos fiscais. Curioso notar que mesmo com a frustração da medida, a arrecadação do ICMS continuou a crescer. Das treze medidas de caráter continuado, quatro foram frustradas e duas estão atrasadas, ensejando medidas compensatórias.

2.4.2. Da análise das medidas pontuais

Das vinte medidas que integram o Plano de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro, sete são medidas pontuais:

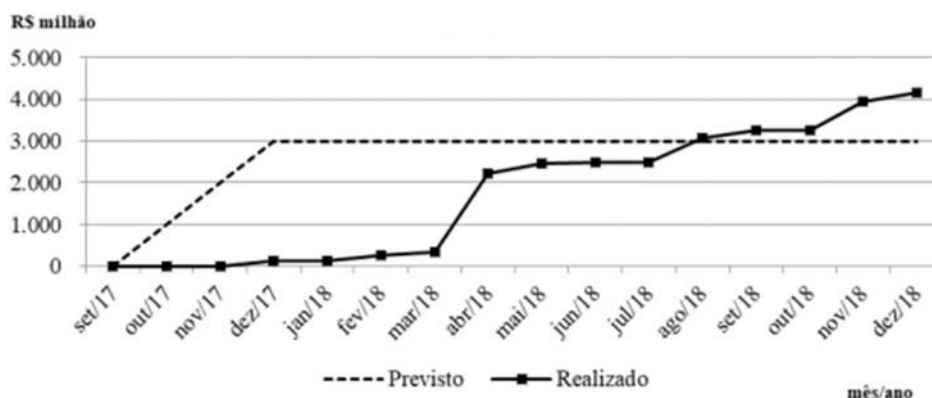
a) Operação com Receita de *Royalties* e Participações Especiais

De natureza tributária, a medida visa a antecipação de receita no valor total de R\$3 bilhões, entre as competências de outubro a dezembro de 2017, o que não ocorreu já que durante tais competências a medida não foi implementada, impactando negativamente o

⁵⁰ Vale lembrar que o art. 11 da LC nº 159/2017 autoriza o ente-aderente ao RRF realizar novas operações de créditos, desde que observadas as finalidades dispostas em lei.

resultado do exercício de 2017. Das informações extraídas dos relatórios do CSRRF, constata-se que a medida foi implementada a partir de março e junto com a medida compensatória consolidou no total o montante de R\$4,1 bilhões, ficando acima do previsto (gráfico 13).

Gráfico 13 - Operação com Receita de *Royalties* e Participações Especiais: impacto da medida



Fonte: Resolução CSRRF N° 15, de 1º março de 2019.

b) Securitização da Dívida

Medida de natureza patrimonial, a securitização da dívida foi planejada para atingir o impacto total de R\$1,07 bilhões, entre os anos de 2017 e 2018. Contudo, em outubro de 2018, foi informado ao CSRRF⁵¹ que, considerando o cenário nacional, a medida não alcançaria o resultado esperado, devendo ser descontinuada na atualização do PRF. Vale lembrar que trata-se de medida de caráter pontual e, por conseguinte, seu atraso impacta negativamente os exercícios em questão, conforme tabela 22.

Tabela 22 - Securitização da Dívida: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: setembro a dezembro/2017	Status: janeiro a dezembro/2018
Securitização da Dívida	Patrimonial	Antecipação de Receitas	Pontual	R\$194 milhões em 2017; R\$881 milhões em 2018.	Atrasada. Não implementada. Efeito negativo no resultado do exercício.	Atrasada. Não implementada. Efeito negativo no resultado do exercício.

Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

⁵¹ Em resposta ao Ofício SEI nº 32/2018/CSRRF-MF.

De acordo com o último relatório emitido, a revisão da medida está inserida na proposta de revisão do Plano de Recuperação Fiscal do Estado, recebida em 26 de junho de 2019, ainda sob apreciação do CSRRF.

c) Alienação da CEDAE

De natureza patrimonial, a medida possui previsão de impacto de R\$3,5 bilhões, a partir do ano de 2020. Atualmente, o Conselho segue monitorando, junto ao BNDES, possíveis modelos jurídicos no processo de privatização da estatal.

d) Concessão da CEG e CEG-Rio

Classificada como medida de natureza administrativa, a concessão da CEG e CEG-Rio tem por finalidade a antecipação da prorrogação dos contratos de concessão que deveriam vigor até o exercício de 2027, planejada para trazer o impacto de R\$800 milhões, entre as competências de novembro e dezembro de 2017. A medida não foi implementada e sua revisão está contida na proposta de revisão do Plano de Recuperação Fiscal do Estado.

e) Concessão de linhas de ônibus intermunicipais

De natureza administrativa, a medida foi planejada para ter o impacto total de R\$426,6 milhões, entre os meses de outubro e dezembro de 2018. Inicialmente, a implementação da medida dependia da revogação da liminar deferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0078673-43.2016.8.19.000⁵² proposta pelo MPE-RJ em face do estado do Rio de Janeiro e do Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (DETRO).

Posteriormente, a 3ª Câmara Cível do TJRJ entendeu ser incabível a paralisação de todos os atos que relacionados ao andamento da licitação, autorizando o Estado a realizar audiência pública. De acordo com o CSRRF, a assessoria jurídica da SETRANS aguardava o resultado da consultoria a ser realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para a viabilidade da implementação da medida⁵³, o que não correu. Após impasses travados entre a FGV e o DETRO, a medida permanece atrasada, estando inserida na proposta de revisão do PRF/RJ.

f) Venda da Folha de Pagamento

⁵² Com a concessão da liminar, deferida em 28/03/2017, o estado do Rio de Janeiro e o DETRO ficaram impedidos de dar prosseguimento ao processo licitatório.

⁵³ A FGV não realizou a análise, sustentando a extinção do contrato de consultoria com o DETRO.

Inserida na categoria das medidas de natureza administrativa, a venda da Folha de Pagamento foi planejada para alcançar R\$1,44 bilhão em outubro/2017 e R\$1,78 bilhão em outubro/2022. Conforme demonstrado na tabela 23, no exercício de 2017 houve a frustração da medida, já que o lance vencedor foi abaixo do valor esperado.

Tabela 23 - Venda da Folha de Pagamento: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: Setembro a dezembro/2017
Venda da Folha de Pagamento	Administrativas/Diversas	Aumento na Receita	Pontual	R\$1,44 bilhão em outubro/2017 e R\$1,78 bilhão em outubro/2022	A operação foi arrematada pelo Banco Bradesco, no valor de R\$1.317.800.000,00. Ou seja, R\$122,2 milhões abaixo do esperado.

Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

g) Operação de crédito CEDAE

De natureza administrativa, a operação de crédito da CEDAE foi planejada para produzir efeitos em setembro/2017, trazendo aumento na receita no valor de R\$3,5 bilhões. Entretanto, na licitação foi fixado valor menor do que o inicialmente previsto, conforme tabela 24.

Tabela 24 - Operação de Crédito de Antecipação da Venda da CEDAE: análise da medida

Medida	Natureza da medida	Finalidade	Caráter da medida	Impacto Esperado/ Exercício Financeiro	Status: Setembro a dezembro/2017
Operação de Crédito CEDAE	Administrativas/Diversas	Aumento na Receita	Pontual	R\$3,5 bilhões em setembro/2017	A operação de crédito foi fixada em R\$2,9 bilhões.

Fonte: Relatórios mensais simplificados (CSRRF) e compilação da autora.

A entrada do valor da operação ocorreu da seguinte forma: R\$2 bilhões em dezembro/2017, R\$900 milhões em janeiro/2018. Apesar de ser uma quantia significativa, a medida foi frustrada, dado que seu impacto não atingiu o esperado no PRF.

Ante exposto, verifica-se que a única medida pontual que logrou êxito foi a de antecipação de Royalties e Participações Especiais, ressalvada a alienação na CEDAE que ainda está dentro do prazo ajustado – exercício de 2020 – para sua implementação. Interessante notar que todas as medidas pontuais que estão em atraso possuem previsão para serem revistas na proposta de revisão do Plano de Recuperação Fiscal. Por outro lado, as frustrações derivadas da venda da Folha de Pagamento e da operação de crédito de antecipação da venda da CEDAE alcançam o valor de R\$712,2 milhões, devendo o Estado se articular para pensar e adotar medidas compensatórias.

2.4.3. Da análise do cumprimento das vedações impostas pelo Regime de Recuperação Fiscal

Como visto no item 1.5, a LC nº 159/2017 e o Decreto nº 9.109/2017 determinam certas restrições, que devem ser observadas pelos Três Poderes estaduais, pelo MP, pelo Tribunal de Contas, pela Defensoria Pública, pelos órgãos, entidades e fundos do Estado, cabendo ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal apurar possíveis violações.

O CSRRF dividiu a verificação de possíveis descumprimentos em quatro fases, são elas: de conhecimento, de representação, de compensação e de extinção do Regime de Recuperação Fiscal, esquematizadas da seguinte forma (figura 3):

Figura 3 - Etapas do processo de controle das vedações



Fonte: Monitoramento do RRF-RJ, setembro 2019.

Até a competência setembro/2019, havia 21 processos de averiguação, dos quais apenas o referente à alteração do plano de carreira da UERJ⁵⁴ se encontra na fase de compensação, estando os demais em fases anteriores. Conforme estabelecido em lei, acaso não seja constatada

⁵⁴ Processo nº 12105.100059/2019-26

a compensação financeira quanto ao descumprimento da vedação, o CSRRF opinará pela extinção do Regime de Recuperação Fiscal.

2.5.A CPI da Crise Fiscal

Presidida pelo Deputado Luiz Paulo (PSDB), a Comissão Parlamentar de Inquéritos (CPI) da Alerj tem por objetivo discutir os principais pontos do Regime de Recuperação Fiscal. Em 30 de setembro de 2019, a referida CPI aprovou o relatório final com recomendações a fim de que o estado do Rio de Janeiro consiga atingir o equilíbrio financeiro. Em contato com o gabinete do presidente da CPI, a autora da pesquisa conseguiu acesso às recomendações aprovadas no relatório final. Em síntese, as recomendações incentivam a estratégia conjunta entre instituições e agentes políticos⁵⁵.

Não se pretende aqui esgotar cada uma das recomendações aprovadas pela CPI da Crise Fiscal, optou a autora em fazer alguns apontamentos em relação à concretização do Comperj e quanto à necessidade de minimizar as perdas provocadas pela Lei Kandir. A discussão quanto à distribuição igualitária dos royalties, que também foi objeto das recomendações aprovadas na CPI da Crise Fiscal, a abordagem do tema será realizada no próximo capítulo.

2.5.1. Comperj: milícia e desestruturação

Em primeiro lugar, a CPI da Crise Fiscal sustenta a importância da construção da refinaria do Comperj que, além de viabilizar o desenvolvimento regional, possibilitaria a parceria entre a Petrobrás com a Corporação Nacional de Petróleo da China (CNPC). Aproximadamente, 50% do projeto já foi concluído, mas é necessário pensar no Comperj de uma forma não idealizada. Como bem lembrado pela referida CPI, a Petrobrás sequer fundamentou os motivos que a levaram escolher o município de Itaboraí para implantar o Comperj.

Calha destacar que a região carece de espaço com infraestrutura, o que pode vir a dificultar a estrutura produtiva nessa região. Destaca-se que inexistente suporte hídrico na região, bem como sua localização dificulta a implementação da malha ferroviária para o transporte de passageiros e cargas até o Comperj.

⁵⁵ Com o Governo do Estado, PGE-RJ, SEFAZ-RJ, SEDEERI-RJ, SECCG-RJ, SECTI-RJ, FAPERJ, CGE-RJ, MPRJ, TCE-RJ, ALERJ, UERJ, FIRJAN, IBP, ANP, Petrobrás, Presidente da Câmara Federal.

Se não bastasse a falta de infraestrutura, a desestruturação em Itaboraí é maximizada pelo controle da milícia, que já domina aproximadamente 90% das favelas da região. A Operação Salvator⁵⁶, que tem por finalidade a desarticulação da milícia, apurou que para se candidatar às vagas de trabalho no Comperj era necessário efetuar o pagamento de uma “taxa” aos milicianos⁵⁷. Inclusive, a Polícia Civil trabalha com a hipótese de que foi o Comperj que despertou o interesse do grupo paramilitar para se instalar na região.

De fato, a refinaria precisa ser concluída, caso contrário seria uma irresponsabilidade com o gasto público já empenhado. No entanto, não se pode continuar pensando no Comperj de uma forma estática, como a solução para o retorno do desenvolvimento econômico do Estado, é necessário trazer ao centro do debate as peculiaridades da dinâmica social do município de Itaboraí, para então poder se pensar em um desenvolvimento efetivo da região.

2.5.2. Lei Kandir: compensações não realizadas que agravam a situação do Estado

Uma das recomendações propostas pela CPI da Crise Fiscal é a alteração completa da Lei Kandir⁵⁸, a fim de reduzir as perdas do Estado decorrentes dessa lei. A Constituição Federal de 1988 prevê a imunidade do ICMS nas operações interestaduais com o petróleo e seus derivados, conforme art. 155, §2º, X, alínea “b”, da CF/88. Assim sendo, mesmo com a extração de petróleo ocorrendo no território fluminense, não cabe ao estado do Rio de Janeiro cobrar o ICMS dessa extração, haja vista que ele incidirá no local em que o petróleo é consumido. Cumpre destacar que aproximadamente 80% dos fornecedores da Petrobrás não estão no território fluminense.

A isenção do pagamento de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados, prevista na Lei Kandir, é condicionada à compensação dos Estados pela queda na arrecadação. Ocorre que a contrapartida nunca foi cumprida de forma integral, ao passo que o estado do Rio de Janeiro continua sendo prejudicado. Importante salientar que a economia

⁵⁶ Deflagrada em setembro de 2019 pela Polícia Civil em conjunto com o MP-RJ e com a Corregedoria da PMERJ.

⁵⁷ GOULART, Gustavo. Milícia cobrava taxa de pessoas que encaminhavam currículos para disputar vagas de trabalho no Comperj. Extra, Rio de Janeiro, 04 jul. 2019. Disponível em <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/milicia-cobrava-taxa-de-pessoas-que-encaminhavam-curriculos-para-disputar-vagas-de-trabalho-no-comperj23783609.html?fbclid=IwAR3UqUBxT1JoJ1xgacgnTM50TsvsFdkd2QmqY7gZo71Okx2ChOJ0ROcaWvI>> Acesso em 27 nov. 2019.

⁵⁸ Lei Complementar nº 87/96, que dispõe sobre o ICMS.

fluminense é dependente do setor petrolífero, tendo o petróleo como o maior produto de exportação.

O presidente da CPI salientou que o estado do Rio de Janeiro recebe, aproximadamente, R\$178 milhões a título de compensação, contra a perda anual de R\$2 bilhões. Ao todo, desde a vigência da referida lei, estima-se que o estado do Rio de Janeiro deixou de arrecadar mais de R\$60 bilhões, valor significativo dado o cenário de insustentabilidade fiscal vivenciado pelo Estado. Ante ao silêncio da União em relação às compensações por ela devidas, provavelmente a saída mais viável seria pressionar o Legislativo para que a lei seja alterada.

3. FEDERALISMO FISCAL E TENSÕES FEDERATIVAS

3.1. O endividamento como instrumento de dominação política pela União

Recapitulando o item 1.2, a redemocratização do país coincidiu com a descentralização das receitas tributárias da União e o aumento da participação dos Estados e Municípios nessas receitas. Apesar de compatível com o modelo de federalismo cooperativo, a Carta de 88 deu margem para a União converter a descentralização formalmente prevista em centralização na prática.

Ao tratar do tema, MORA⁵⁹ foi precisa em sua análise, destacando que:

O Governo Federal, em última instância, consubstanciou-se como o maior credor das unidades da Federação e financiou grandes operações de reescalonamento da dívida estadual. Já a regulamentação do endividamento subnacional, segundo a Constituição de 1988, é de competência do Senado Federal, cujas atribuições incluem o estabelecimento de limites e a permissão para novas atribuições. Por sua vez, cabe ao Banco Central conceder habitação a entes da Federação para entrar no mercado imobiliário assim como autorizar a emissão de novos títulos. Além do mais, as resoluções do Banco Central normatizam o endividamento do setor público e, por extensão, dos Estados e Municípios.

Desse modo, o endividamento manifestava-se como relação intergovernamental pela função desempenhada pelo Banco Central e pelo Senado Federal, pelos financiamentos concedidos por instituições federais e pela transferência de desequilíbrios financeiros à União. Certamente, tais aspectos alteraram o sentido de autonomia tributária proposta pela Constituição de 1988.

[...] A reversão desse processo de descentralização se dará tanto pela reconcentração fiscal propiciada pelo crescimento do peso das contribuições sociais na receita federal e pelo novo arranjo institucional no financiamento das políticas sociais (com a coordenação do processo de descentralização pelo governo central e em detrimento da autonomia dos governos subnacionais), como pelas soluções encaminhadas para a superação da crise financeira dos governos subnacionais. Não só os novos “tributos” federais cresceram, escapando da base da partilha, como o volume e a forma de

⁵⁹ MORA, Monica. **A Crise da Dívida Estadual**. In: Pinto, P. M. e Biazotto, G.. (Orgs.). Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil. CAMPINAS: UNICAMP, 2007, p. 239.

renegociação do endividamento solaparam o processo enunciado na Carta Constitucional, frustrando e distorcendo suas intenções descentralizadoras.

Da análise do histórico do endividamento do estado do Rio de Janeiro é possível observar que o refinanciamento da dívida pela União e a concessão de operações de crédito reforçaram a fragilidade fiscal do governo fluminense, provocando certo engessamento à máquina pública estadual vez que a disponibilidade futura de recursos é diretamente comprometida pela dívida estadual. Configurado o ambiente de fragilidade e dependência fiscal, o estado do Rio de Janeiro acabou se submetendo às condições impostas pela União, o que se repete no contexto do Plano de Recuperação Fiscal.

Reitera-se que uma das condições impostas pela União para que o estado do Rio de Janeiro pudesse ingressar no Regime de Recuperação Fiscal foi a desistência de ações ajuizadas em da União e que tenham por objeto o questionamento sobre dívidas. Com a renúncia das ações judiciais, a STN recalculou⁶⁰ os saldos devedores referentes ao contrato de refinanciamento respaldado pela Lei nº 9.496/97, o que provocou o aumento de R\$13 bilhões na dívida consolidada.

A autora se alinha à tese defendida pela Febrafite nos autos da ADI 5789, que sustenta a inconstitucionalidade de quatro dispositivos⁶¹ da LC nº 159/2017, incluindo a imposição quanto à desistência das ações judiciais, por entender pela afronta direta aos princípios federativo e da autonomia dos entes federados, além de afastar a apreciação judicial⁶². Falta articulação política com a União que prefere não abandonar seu instrumento de negociação e dominação, ainda que em detrimento do pacto federativo.

Mesmo com a STN afirmando que contando apenas com o alinhamento dos Poderes da esfera do estadual, o Estado conseguirá alcançar o equilíbrio financeiro, a autora tende a discordar. Isso porque, conforme foi possível observar analisando as medidas de ajuste fiscal, é evidente que, além de não existir efetividade institucional e eficiência no Plano de Recuperação Fiscal, o estado não tem condições de reverter o quadro de insustentabilidade fiscal sozinho.

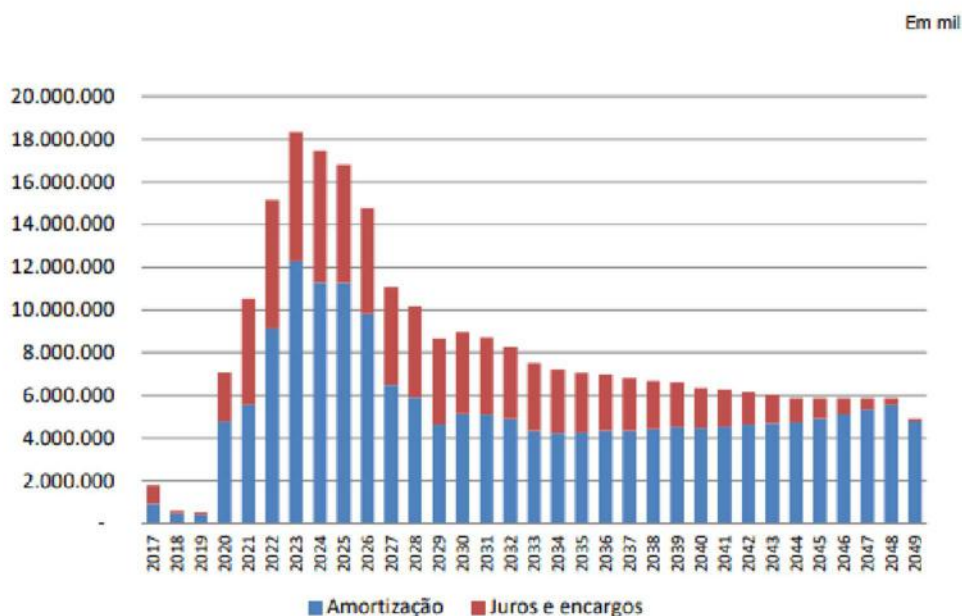
⁶⁰ Utilizando o seguinte encargo de inadimplência: SELIC + 1%, em conformidade com o entendimento exarado pela PGFN.

⁶¹ Art. 2º, §1º; art. 3º, §3º; art. 8º e art. 13, todos da Lei Complementar nº 159/2017.

⁶² Ofensa direta aos artigos 1º; art. 5º, inciso XXXV; arts. 18, 25 e 32, todos da CF/88.

De acordo com o último relatório emitido pelo Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal, desde a implementação do Plano de Recuperação Fiscal até o mês de agosto/2019 o estoque da dívida passou de R\$111,8 bilhões para R\$162 bilhões. Com o retorno do pagamento da dívida do estado do Rio de Janeiro à União em 2020, estima-se que as despesas com serviço da dívida aumentem de 1.112,43% em relação à despesa realizada no exercício de 2018, atingindo o patamar em 2023, com um aumento de 3.054,9% quando comparado ao ano de 2018, conforme gráfico 14.

Gráfico 14 - Cronograma de desembolsos com amortização e encargos da dívida consolidada



Fonte: Secretaria de Fazenda

http://www.fazenda.rj.gov.br/tesouro/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/paginaDocumentos.jsp;jsessionid=04f8Pkn_goipvllUJLj-tRldX4anouvQICbWlQHGA7xWBnO-MSI278844511:qrdCuUV9qLEJTC9RtmpYV2vhVsMG07sn?datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC193349&_afLoop=16336308746839911&_afWindowMode=0&_afWindowId=null&_adf.ctrl-state=yyvqb6453_1#%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D16336308746839911%26datasource%3DUCMServer%2523dDocName%253AWCC193349%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3Dyyvqb6453_5

Valores históricos.

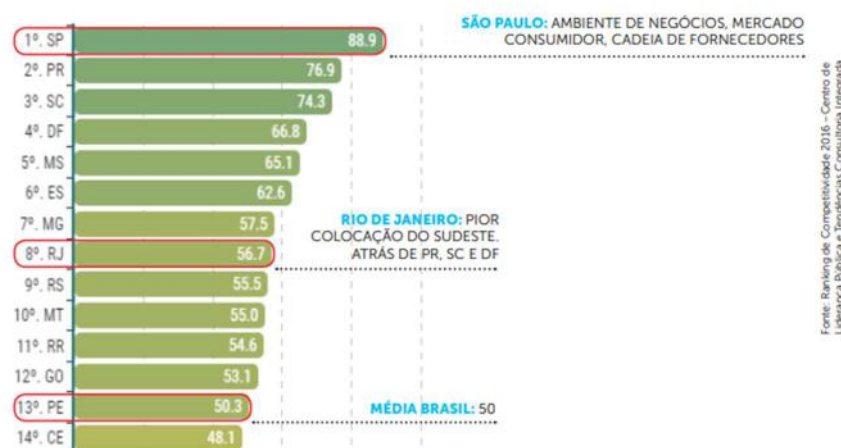
Está claro que os mecanismos até então utilizados para conter o endividamento dos entes subnacionais não foi o suficiente, isso inclui o Regime de Recuperação Fiscal – o ápice da chantagem institucional realizada pela União. É necessário que se tenha em mente que a falta de diálogo federativo coloca em risco a própria Federação, dado que a crise sistêmica dos entes subnacionais reflete na União.

É preciso que o Governo Federal trate o endividamento dos entes subnacionais não como mecanismo de concessão de governabilidade dos entes federados, mas uma questão nacional de sustentabilidade do pacto federativo.

3.2. Rio de Janeiro: um bom espaço para investimentos?

É necessário esclarecer que o Brasil é tirado do cenário do mercado exterior pela sua complexa legislação tributária que afasta investimentos, o que não quer dizer que ele é um dos países com a maior carga tributária no mundo. O que acontece é que a tributação incide predominantemente sobre o consumo, incidindo pouco sobre a renda – o que gera um sistema extremamente regressivo. Nesse cenário, o estado do Rio de Janeiro já começa como o lanterna da região sudeste quanto ao ambiente propício ao investimento, conforme figura 4.

Figura 4 - Ambiente de Negócios do Rio



Conforme visto no item 2.4.1, a medida de ajuste fiscal referente à redução dos incentivos fiscais vem sendo um fracasso, o que impacta negativamente o PRF-RJ. Em um estudo realizado no ano de 2016, a Firjan já alertava que o estado do Rio de Janeiro precisava de incentivo. A questão principal da crise do Rio de Janeiro é a queda de receitas, o que não necessariamente é provocado pela política de incentivo fiscal.

De fato, é necessário efetuar o cálculo do impacto orçamentário que determinado benefício fiscal pode trazer ao Estado, o que não significa demonizar toda a política de incentivos fiscais. Ao trazer o debate pensando no estado do Rio de Janeiro, é preciso ter em mente sua estrutura produtiva oca. A falta de receita implica na falta de planejamento e investimento, o que falta no estado do Rio de Janeiro.

É necessário deixar de pensar o Rio apenas como a cidade do Rio de Janeiro, mas passar a olhar a periferia metropolitana e para o interior fluminense, combinando planejamento regional com política de benefícios fiscais capaz de atrair setores diversos do petrolífero, atraindo novas empresas, novas atividades e, por conseguinte, gerando novos empregos e possíveis expectativas de aumento da arrecadação do ICMS.

3.3. ADI 4917: pela aplicabilidade do art. 20, §1º, da CF/88

A Lei de Partilha⁶³, aprovada pelo Congresso Nacional em 2012, determina novas regras de distribuição dos royalties do petróleo, beneficiando inclusive os Estados não produtores. Em 18/03/2013, a Ministra Cármen Lúcia deferiu a liminar requerida na ADI 4917, suspendendo os dispositivos da Lei de Partilha que alteram as regras de distribuição.

O julgamento da ADI estava marcado para ocorrer no dia 20 de novembro de 2019, o que não ocorreu, já que o STF adiou o julgamento para abril/2020. A autora entende que a Lei de Partilha é materialmente inconstitucional, vez que há afronta direta ao art. 20, §1º, CF/88:

Art. 20, §1. É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019) (Produção de efeito)

Nesse sentido, a receita de *royalties* não é um privilégio dos estados produtores, trata-se de indenização aos Estados que suportam o ônus ambiental da exploração, sendo uma receita originária de repasse obrigatório pela União.

A norma é o resultado da interpretação do dispositivo legal e, no caso em tela, é imprescindível a interpretação sistemática e teleológica do art. 20, §1º, CF/88. Importante lembrar que o ICMS da atividade exploratória de petróleo incide no estado onde ocorre o consumo – conforme reza o art. 155, §2º, inciso X, alínea “b”, da CF/88. Para a autora, ao legislar sobre as receitas derivadas da exploração do petróleo, tentou o Constituinte estabelecer um regime de compensação. Se por um lado aos Estados produtores é cabível os *royalties*, por outro aos próprios não incide o ICMS, tendo em vista a imunidade prevista no art.155, §2º, inciso X, alínea “b”, da CF/88.

⁶³Lei nº 12.734/12.

É necessário se ter em mente que reduzir os *royalties* e manter a imunidade conflita com o sistema de compensação estabelecido pelo Constituinte, gerando uma sobrecarga fiscal aos estados produtores, incompatível com o equilíbrio da federação proposto pela Carta de 88.

No caso do estado do Rio de Janeiro, frisa-se que os recursos de *royalties* e de participação decorrentes da exploração de petróleo são as principais fontes de receitas patrimoniais do Estado, além disso, o RioPrevidência também é mantido por parte das receitas geradas pelo petróleo. Além disso, conforme visto no item 1.2., ao celebrar o contrato de refinanciamento de dívidas com a União, o estado do Rio de Janeiro cedeu créditos referentes à participação dos *royalties* do petróleo, conforme autorizado pela Lei 9.496/97.

Acaso declarada a constitucionalidade da Lei nº 12.734/12, estima-se que o estado do Rio de Janeiro perca R\$56 bilhões até 2023⁶⁴, ou seja, o que já está ruim pode piorar.

⁶⁴ SOUZA, Nívea. Alerj elabora relatório para evitar mudanças na distribuição dos royalties do petróleo. **Alerj**, 07 out. 2019. Disponível em < <http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/47194>>. Acesso em 28 nov. 2019.

CONCLUSÃO

A degradação social, econômica e política cristalizada no estado do Rio de Janeiro somada à queda na arrecadação deixam claro que o estado do Rio de Janeiro possui maior grau de vulnerabilidade no contexto da crise nacional, instaurada a partir de 2015. O Regime de Recuperação Fiscal, ainda que tenha dado um alívio imediato em 2017 ao estado do Rio de Janeiro, não enfrenta os problemas estruturais federativos que contribuíram para o desequilíbrio financeiro do estado do Rio de Janeiro. No âmbito do acordo, o estado do Rio de Janeiro ficou engessado, em uma relação de subserviência para com a União, observada pelas condições impostas pela LC nº 159/2017.

As medidas de ajuste fiscal, tais como a privatização da CEDAE, a redução de incentivos fiscais, bem como a contenção de despesa com pessoal, etc., apenas cerceiam a autonomia federativa do estado do Rio de Janeiro. Com o Plano de Recuperação Fiscal não há espaço para desenvolvimento de medidas que, de fato, possam trazer o equilíbrio fiscal do estado do Rio de Janeiro. O estado do Rio de Janeiro precisa de estratégia de desenvolvimento regional, enfrentando seus problemas estruturais locais.

Como inicialmente previsto, restou evidenciado que o Regime de Recuperação Fiscal é insuficiente para restabelecer o equilíbrio financeiro do estado do Rio de Janeiro. Tanto é assim que a estimativa para 2020 é a manutenção do aumento da dívida pública estadual. Assim como foi no passado, o estado do Rio de Janeiro teve seus esforços direcionados ao ressarcimento das dívidas que possui com a União.

Sem a participação do Governo Federal, o estado do Rio de Janeiro não possui condições para sair da crise. No entanto, para que isso aconteça de forma efetiva será necessário que o Governo Federal priorize o diálogo federativo, optando pela sustentabilidade do pacto federativo. Em relação ao Poder Judiciário, especificamente ao STF, é de extrema importância para o estado do Rio de Janeiro que seja declarada inconstitucional a Lei de Partilha. Por outro lado, o Legislativo pode ter papel crucial na recuperação fiscal do estado do Rio de Janeiro, se aprovado proposta de alteração da Lei Kandir.

Conclui-se que o sozinho o Rio de Janeiro não será capaz de alterar o cenário da crise fiscal por ele enfrentada. Além do diálogo federativo, é preciso o diálogo institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, Darlan; TREVIZAN, Karina. Por que o preço do petróleo caiu tanto? Veja perguntas e respostas. **G1**, São Paulo, 07 jan. 2016. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/mercados/noticia/2016/01/por-que-o-preco-do-petroleo-caiu-tanto-veja-perguntas-e-respostas.html>>. Acesso em 05 out. 2019.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

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, 2017.

BRASIL. LEI Nº 8.727, de 05 de novembro de 1993. **Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências**. Brasília, 1993.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 87, de 13 de setembro de 1996. **Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR)**. Brasília, 1996.

BRASIL. LEI Nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. **Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal**. Brasília, 1997.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, de 04 de maio. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

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, 2017.

BRASIL. RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL Nº 40, de 20 de dezembro de 2001. **Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal**. Brasília, 2000.

BUENO, Júlio; FARID, Jacqueline. **Rio em Transe: no núcleo da crise**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Casa do Editor, 2017.

BUENO, Julio Cesar Carmo; CASARIN, Luiz Octavio Bicudo. **Os recursos do petróleo e as perspectivas para os investimentos no estado do Rio de Janeiro**. In: URANI, André;

GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.). Rio: a hora da virada. 1ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 40-50.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Plano de Recuperação Fiscal**. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC200052>>. Acesso em: 5 fev. 2019.

FIRJAN. **O Rio precisa de Incentivo: incentivar a indústria é incentivar o Rio**. Publicado em dezembro/2016. Disponível em <<https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/situacao-do-rio-risco-de-novo-esvaziamento.htm>> Acesso em 29 nov. 2019.

GARÇON, Juliana. Setor naval na melhor fase de sua história. **O Globo**, Rio de Janeiro, 27 nov. 2013. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/setor-naval-na-melhor-fase-de-sua-historia-10892539>>. Acesso em 03 out. 2019.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007, p. 136.

GOULART, Gustavo. Milícia cobrava taxa de pessoas que encaminhavam currículos para disputar vagas de trabalho no Comperj. **Extra**, Rio de Janeiro, 04 jul. 2019. Disponível em <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/milicia-cobrava-taxa-de-pessoas-que-encaminhavam-curriculos-para-disputar-vagas-de-trabalho-no-comperj23783609.html?fbclid=IwAR3UqUBxT1JoJ1xgacgnTM50TsvsFdkd2QmqY7gZo71Okx2ChOJ0ROcaWvI>> Acesso em 27 nov. 2019.

LESSA, Carlos. **O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de auto-estima**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

MATTOS, Renato de. **Versões e interpretações: revisitando a historiografia sobre a abertura dos portos brasileiros (1808)**. *Historiologia*, Medellín, v. 9, n. 17, p. 473-505, junho 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Parecer conjunto nº 1/2017/CORFI/COREM/COPEM/COAFI/COINT/SURIN/STN/MF-DF**, de 01 de setembro de 2017. Disponível em <<http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC200054>>. Acesso em 05 out. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Parecer conjunto nº 02/2017/COREM SURIN/STN/MF-DF**, de 14 de agosto de 2017. Disponível em <<http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC200055>>. Acesso em 05 out. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF Nº 1, DE 05 DE SETEMBRO DE 2017**. Disponível em <http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%200076759%20-%20Resolu%3%a7%0c3%a3o%2001.pdf?lve>. Acesso em 10 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 2, DE 01 DE NOVEMBRO DE 2017.** Disponível em <

http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%200149137%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%2002.pdf?lve>. Acesso em 10 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 3, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2017.** Disponível em <

http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%200180376%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%2003.pdf?lve>. Acesso em 10 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 1, DE 04 DE JANEIRO DE 2018.** Disponível em <

http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%200266874%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%2001-18.pdf?lve> . Acesso em 10 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 2, DE 01 DE FEVEREIRO DE 2018.** Disponível em <

http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%200322665%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%2002%202018.pdf?lve>. Acesso em 10 nov 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 3, DE 01 DE MARÇO DE 2018.** Disponível em <

http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%200393323%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%203%20-%20vers%c3%a3o%20SEI.pdf?lve> >. Acesso em 10 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 04, DE 25 DE ABRIL DE 2018.** Disponível em <

http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%200590714%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%2004-18%20RETIF.pdf?lve>. Acesso em 10 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 05, DE 07 DE MAIO DE 2018.** Disponível em <

http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%200612361%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%20CSRRF%2005-2018.pdf?lve>

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 06, DE 05 DE JUNHO DE 2018.** Disponível em <

http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%200706465%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%206%20CSRRF.pdf?lve>. Acesso em 10 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 07, DE 05 DE JULHO DE 2018.** Disponível em <
http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%200850424%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%2007-2018%20CSRRF.pdf?lve>. Acesso em 10 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 08, DE 06 DE AGOSTO DE 2018.** Disponível em <
http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%200970891%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%2008-2018%20CSRRF.pdf?lve>. Acesso em 10 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 09, DE 03 DE SETEMBRO DE 2018.** Disponível em <
http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%201098415%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%2009-2018.pdf?lve>. Acesso em 10 nov 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 10, DE 05 DE OUTUBRO DE 2018.** Disponível em <
http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%201238926%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%20CSRRF.pdf?lve> . Acesso em 10 nov 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 11, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2018.** Disponível em <
<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC336189>>. Acesso 10 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 12, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2018.** Disponível em <
http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%201481641%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%20CSRRF.pdf?lve>. Acesso em 10 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 13, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2018.** Disponível em

<http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribuicao%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%201603507%20-%20e2%80%93%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%2013-2018_12105.100038_2017_49.pdf?lve>. Acesso 10 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. RESOLUÇÃO CSRRF N° 14, DE 05 DE FEVEREIRO DE 2019. Disponível em <http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribuicao%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF-1737511%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%20CSRRF%2014-19.pdf?lve>. Acesso em 10 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. RESOLUÇÃO CSRRF N° 15, DE 1 DE MARÇO DE 2019. Disponível em <http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribuicao%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_ME%20-%201870103%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%20CSRRF-15%202019.pdf?lve>. Acesso em 10 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. RESOLUÇÃO CSRRF N° 16, DE 1 DE ABRIL DE 2019. Disponível em <<http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC29198193000>>. Acesso em 10 de nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. RESOLUÇÃO CSRRF N° 17, DE 3 DE MAIO DE 2019. Disponível em <http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribuicao%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_ME%20-%202262124%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%20CSRRF.pdf?lve>. Acesso em 10 de nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. RESOLUÇÃO CSRRF N° 18, DE 04 DE JUNHO DE 2019. Disponível em <http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribuicao%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_ME%20-%202518034%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%20CSRRF%20-18_2019.pdf?lve>. Acesso em 10 de nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. RESOLUÇÃO CSRRF N° 19, DE 2 DE JULHO DE 2019. Disponível em <http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribuicao%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_ME%20-%202805053%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%20CSRRF-19_2019.pdf?lve>. Acesso em 10 de nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. RESOLUÇÃO CSRRF N° 20, DE 5 DE AGOSTO DE 2019. Disponível em <http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribuicao%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_ME%20-%203279051%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%20CSRRF%2020-2019.pdf?lve>. Acesso em 10 de nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 21, DE 04 DE SETEMBRO DE 2019.** Disponível em http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribuicao%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_ME%20-%203835006%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%2021%20CSRRF.pdf?lve>. Acesso em 10 de nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 22, DE 04 DE OUTUBRO DE 2019.** Disponível em http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_ME%20-%204347634%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%20CSRRF%2022%20-2019.pdf?lve>. Acesso em 10 de nov. 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **RESOLUÇÃO CSRRF N° 23, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2019.** Disponível em http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribuicao%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_ME%20-%204851183%20-%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%20CSRRF%20-%20vf-23-2019.pdf?lve>. Acesso em 10 de nov. 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de apresentação da Candidatura Rio 2016 ao Comitê Olímpico Internacional (COI).** Copenhague, 2 out. 2009. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/10784-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-sessao-de-apresentacao-da-candidatura-rio-2016-ao-comite-olimpico-internacional-coi-copenhague-02-de-outubro-de-2009>>. Acesso em 05 out. 2019.

MORA, Monica. **A Crise da Dívida Estadual.** In: Pinto, P. M. e Biazotto, G.. (Orgs.). Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil. CAMPINAS: UNICAMP, 2007, p. 239.

OSÓRIO, Mauro. **Rio Nacional Rio Local: mitos e visões da crise carioca e fluminense.** Rio de Janeiro: Editora Senac, 2005.

OSORIO, MAURO; REGO, Henrique Rabelo Sá; VERSIANI, Maria Helena. **Rio de Janeiro: Fatos e Versões.** In: OSORIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena; MAGALHÃES, Alex Ferreira. (Org.). Rio de Janeiro: Reflexões e Práticas. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, v. 1, p. 148-163.

_____. **Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco do poder.** In: MARAFON, Glaucio José. (Org.). Revisitando o território fluminense VI. 1ed. Rio de Janeiro: GRAMMA, 2016, v. 1, p. 3-24.

ROSA, Bruno. Pré-sal deve gerar 46 mil empregos até 2015. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 nov. 2013. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/emprego/pre-sal-deve-gerar-46-mil-empregos-ate-2015-10835190>>. Acesso em 03 out. 2019.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. **A falácia da “inflexão econômica positiva”: algumas características da desindustrialização fluminense e do “vazio produtivo” em sua periferia**

metropolitana. Revista Cadernos de Desenvolvimento Fluminense, v.10, março/junho 2016, p. 9-28.

Finanças Públicas Fluminense e Tensão Federativa: Uma Abordagem da Crise a partir das Especificidades Econômicas e do Marco do Poder. Disponível em <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Os1vtkvNIMIJ:https://www.tce.rj.gov.br/documents/454798/74716457/1%25C2%25BA%2520Lugar.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em 10 de out. 2019.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.** Belo Horizonte: Fórum, 2014, 2.ed.

SOUZA, Nívea. Alerj elabora relatório para evitar mudanças na distribuição dos royalties do petróleo. **Alerj**, 07 out. 2019. Disponível em <<http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/47194>>. Acesso em 28 nov. 2019.

VERSIANI, Maria Helena. **O Rio de Janeiro na República da Ditadura.** In: Mauro Osorio; Alex Ferreira Magalhães; Maria Helena Versiani. (Org.). Rio de Janeiro: reflexões e práticas. 1ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, v. 1, p. 126-145.