



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO



ESTUDO DE CASO: CRISE FINANCEIRA DOS ESTADOS-MEMBROS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: ANÁLISE, NUMA LINHA DO TEMPO, DOS PRINCIPAIS FATORES QUE PROVOCARAM A FALÊNCIA FINANCEIRA DOS ESTADOS¹

Janaina Mayara Ambrósio Barros²

Rebeka Sousa da Costa³

Tony Andrey Silva de Castro⁴

Coordenador: Prof. Dr. Edival Braga⁵

RESUMO

O artigo tem como foco a crise financeira enfrentada pelos Estados-Membros da Federação Brasileira, em específico o Estado do Rio de Janeiro. Por essa razão, propõe-se analisar os fatores preponderantes responsáveis pela inobservância dos Estados à Lei de Responsabilidade Fiscal, sob a perspectiva dos gastos com pessoal, até chegar ao seu foco principal, que compreende a aplicabilidade desses aspectos ao Estado do Rio de Janeiro. Analisar-se-ão tais pontos à luz do artigo 169 da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 101/2000, destacando as possíveis consequências políticas e jurídicas para os Estados brasileiros, inclusive o Rio de Janeiro, que se encontra sob a égide do Regime de Recuperação Fiscal. Portanto, procura-se instigar o leitor a refletir em um exame crítico acerca da gestão fiscal e, na falta dela, dos problemas financeiros gravíssimos que afetam diretamente todo o povo brasileiro, tendo em vista o cenário político-econômico vivido no país e em muitos Estados que recentemente também decretaram falência, seguindo o exemplo do Estado estudado.

Palavras-chave: Crise financeira. Lei de responsabilidade fiscal. Gestão Fiscal. Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The article focuses on the financial crisis faced by the Member States of the Brazilian Federation, specifically the State of Rio de Janeiro. For this reason, it proposes to analyze the preponderant factors responsible for the failure of the States to comply with the Fiscal Responsibility Law, under the perspective of personnel expenses until reaching its main focus that includes the applicability of these aspects to the State of Rio de Janeiro. Such points will be analyzed in the light of article 169 of the Federal Constitution and of Complementary Law No. 101/2000, highlighting the possible political and legal consequences for the Brazilian states, including Rio de Janeiro, which is under the aegis of the Tax Recovery. Therefore, we try to instigate the reader to reflect in a critical examination, about the fiscal management, and in the absence thereof, of the serious financial problems that directly affect all

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Discente do 7º sem. De Direito da UFRR. E-mail: janaina.mab@gmail.com

³ Discente do 7º sem. De Direito da UFRR. E-mail: rebekacost@gmail.com

⁴ Discente do 7º sem. De Direito da UFRR. E-mail: tonypaidosventos@gmail.com

⁵ Professor de Direito Tributário I da Universidade Federal de Roraima - UFRR

the Brazilian people, considering the political-economic scenario lived in the country and in many States that recently also decreed bankruptcy, following the example of the State studied.

Keywords: Financial Crisis. Tax liability law. Fiscal Management. Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta um estudo de caso sobre a crise financeira dos Estados-membros da Federação brasileira, por meio da análise, numa linha do tempo, dos principais fatores que provocaram a falência financeira dos estados.

Abordará, em específico, os Estados da Federação brasileira que ultrapassaram ou estão no limite dos gastos com pessoal previsto no art. 169 da Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, com enfoque no Rio de Janeiro. Sem esgotar o tema, tratará também de uma explanação das medidas adotadas pelos respectivos governadores do ponto de vista constitucional e da eficiência da gestão pública, principalmente do Rio de Janeiro, ente estatal em destaque no referido estudo.

A falência de um Estado ocorre quando este fica sem recursos para satisfazer os compromissos econômicos contraídos no plano externo, comprometendo, por conseguinte, a integridade do poder público no plano interno. Então, segue uma sequência de fatores que ensejam a denominada crise financeira, seja por má administração, seja por gastos com pessoal e acontecimentos não esperados, como nos estados de Minas Gerais e Roraima, respectivamente.

Nesse contexto, tendo em vista haver uma Lei de Responsabilidade Fiscal que regula a aplicação dos recursos públicos, resta necessário fazer uma breve análise das mudanças que esta trouxe, tendo em vista que passou a vigorar no ano 2000 e, mesmo assim, não tem sido suficiente para impedir que tantos Estados brasileiros estejam decretando falência por estarem ultrapassando os limites impostos por tais dispositivos, destacando-se os gastos com pessoal e as respectivas punições para seu descumprimento.

Num aspecto geral, a recessão do país ocasionada em 2008 respingou nos Estados brasileiros, demonstrando o endividamento destes, explicado principalmente pelos gastos com pessoal além do limite estabelecido por lei, pelos empréstimos dos estados-membros com a União, pelas medidas excepcionais do executivo sem o controle do legislativo, pela falha na gestão das finanças públicas e pelo déficit previdenciário.

No que diz respeito aos gastos com pessoal, estes possuem caráter obrigatório. Atualmente, o limite desses gastos para a União é de 50% da receita corrente líquida e, para os Estados e Municípios, 60% da RCL (Receita Corrente Líquida). A LRF impõe sanções e punições aos gestores públicos que não observarem esses limites. E não são poucos os Estados que estão numa linha tênue.

Nessa perspectiva, adentra-se ao enfoque da análise específica da situação do Estado do Rio de Janeiro, considerando os pontos de alta e baixa financeira, sempre se atentando ao fator da gestão de governo. Atualmente, o estado encontra-se em Regime de Recuperação Fiscal - RRF, após cumprir as condições exigidas.

Nesse diapasão, em uma análise histórica das gestões de governo nos últimos 20 anos, é possível identificar que a corrupção, a Operação Lava Jato, a crise na Petrobras, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, a queda do ICMS, os gastos com pessoal ativo e inativo e, por fim, a má gestão pública são fatores que justificam com clareza a situação de crise do Rio de Janeiro, que culminou na decretação da falência.

Por fim, tratar-se-á acerca do Plano de Recuperação Fiscal do estado em questão, regime este que foi aprovado pela Lei Complementar Federal nº 159/2017, e criado para fornecer aos Estados com desequilíbrio financeiro grave, instrumentos para o ajuste de suas contas. Dessa forma, ele complementa e fortalece a LRF, que não trazia até então previsão para o tratamento de casos como esse.

Em aplicação ao caso concreto, o Supremo Tribunal Federal marcou para fevereiro o julgamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) que pode dar fôlego ao Estados em aguda crise financeira ao autorizar a redução do salário e da carga horária de servidores públicos quando os gastos com a folha de pagamentos. E, mais recentemente, representantes de 19 Estados expuseram a situação ao presidente Jair Bolsonaro por meio de uma carta entregue ainda antes da posse. O documento lista 13 prioridades, entre elas, flexibilizar a estabilidade do funcionalismo, conforme previsto originalmente na LRF.

Diante disso, surge o seguinte questionamento: considerando todos esses dispositivos, o contexto geral econômico e político do país, bem como que é fato o Rio de Janeiro estar sob égide do Plano de Recuperação Fiscal - PRF, quais as consequências, instrumentos e proibições deste para o Rio de Janeiro e as possíveis consequências jurídicas e políticas, considerando-se que tal enquadramento no RRF não é vista como mérito a ponto de conter apenas aspectos positivos para o Estado?

Dessa forma, o presente artigo apresentará, em linhas gerais, os conceitos de crise e falência estatal e de gestão pública, a redação dos dispositivos supramencionados, afunilando o tema no que concerne aos gastos com pessoal e, mais especificamente, no que se refere à identificação de tais pontos no Rio de Janeiro como Estado modelo nos últimos 20 anos.

Será subdividido o exame desta pesquisa em tópicos embasados em fontes doutrinárias, jurisprudenciais, documentais e artigos científicos, bem como fontes de dados públicos dispostos em gráficos. Realizada a imprescindível análise desses temas, em busca de respostas aos questionamentos gerados, constará posição crítica e reflexiva quanto ao questionamento supra.

Ressalte-se a incipiente análise do tema por meio de notícias publicadas em fontes jornalísticas via meio eletrônico e nos devidos relatórios de informações pertinentes ao tema de caráter público.

2 FATORES QUE PROVOCAM A FALÊNCIA FINANCEIRA DE UM ESTADO

A falência faz parte do ramo do Direito Empresarial ao se referir a uma Pessoa Jurídica que “quebra” por não conseguir liquidar as dívidas com seus credores. Quando se aplica a falência ao Direito Tributário, consequentemente há referência aos Estados, no sentido geral, que gastaram mais do que arrecadaram.

Desta feita, a falência de um país ocorre no momento em que este, tal qual uma empresa, fica sem recursos para poder satisfazer os compromissos econômicos contraídos no plano externo, comprometendo, por conseguinte, a integridade do poder público no plano interno.

A falência possui uma fase que a antecede denominada, “crise”. No âmbito estatal, é definida como recessão econômica⁶, que nada mais é que a queda consecutiva do PIB (Produto Interno Bruto) de um país em dois trimestres. O PIB é o indicador que mede o crescimento total da economia de um país em determinado período de tempo. Quando o PIB cai, isso traduz alguns dos sinais de uma crise, pois representa diminuição do consumo das famílias, redução dos níveis de produção nas empresas e no comércio, aumento do desemprego, etc.

São fatores que provocam a falência financeira de um Estado:

⁶ a recessão econômica é caracterizada por dois trimestres consecutivos de diminuição do PIB de um país. O PIB é uma medição do quanto a economia cresceu em determinado período de tempo (normalmente, referente a três meses ou um ano). Ou seja, a recessão diz respeito a uma efetiva contração da economia.

- 1) Falências e recuperações judiciais – É fácil constatar esse aspecto da crise em um país. Basta verificar o aumento no número de pedidos de falência e recuperação judicial que tramitam nos tribunais de justiça estadual, bem como nas juntas comerciais estaduais.
- 2) Aumento do desemprego – Quando um país passa por uma crise econômica, o consumo de bens e serviços tende a diminuir, além da demissão em massa de funcionários para diminuir custos em tal situação.
- 3) Diminuição da renda – Diminuição da renda média não significa, necessariamente, redução salarial. Ela pode decorrer da diminuição do poder de compra, causada pela inflação, ou pelo desemprego.
- 4) Diminuição nos níveis de produtividade – As empresas passam a produzir menos e a reduzir sua oferta de serviços.
- 5) Redução das taxas de lucro – O governo federal recolhe Imposto de Renda de grande parte das pessoas jurídicas no país. Quando há diminuição desse recolhimento de tributos, esse é um sinal de crise, pois representa queda no lucro real das empresas.
- 6) Redução dos níveis de investimento – Outro termômetro da crise é o nível de investimentos no país. Quando instituições financeiras e empresas têm expectativas ruins de crescimento econômico e retorno de seus investimentos, acabam aplicando menos na atividade comercial e financeira o que impede o crescimento do Estado.

Em comparação ao Brasil, verifica-se que a desvalorização do real, o descontrole da dívida pública externa, a queda no preço das commodities, a inexistência de instrumentos públicos capazes de lidar com isso culminou na recessão do Brasil, abalando as estruturas principais consideravelmente.

3 O CONTROLE FISCAL NOS ESTADOS BRASILEIROS ANTES E DEPOIS DA LRF

Nesse prisma, adentra-se no contexto da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) para compreender como o Brasil chegou a tal ponto, tanto no âmbito federal quanto estadual, vez que não são poucos os Estados que decretaram falência nos últimos anos ou que enfrentam forte crise econômica e política. A LRF é, portanto, um dos instrumentos de controle para uso dos recursos públicos arrecadados pela União e pelos Estados.

Para que um Estado chegue à falência há que considerar tanto os fatores externos quanto internos. E, a maioria das informações e dados que se tem hoje para analisar se um

Estado chegou no seu limite ou até mesmo ultrapassou assumindo o status de figura jurídica em processo falimentar se dá através de dois dispositivos: A Constituição Federal de 1988 e a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal ou Lei Complementar nº 101 de 2000.

O controle fiscal, previsto nos dispositivos ora mencionados, nada mais é que um conjunto de atividades desenvolvidas pelas instituições competentes para alcançar, através de sistemas e processos diferentes, a regularidade e correção da administração do patrimônio público. A própria LRF reside no planejamento governamental, responsabilização, transparência e controle. É uma das respostas para os problemas de disciplina fiscal conter o déficit e o endividamento, enfrentada pelos entes da federação por meio do Plano Plurianual de Investimentos (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)

O seu surgimento, por exemplo, está relacionado a um período em que havia a necessidade de impor limites e metas aos gestores da política fiscal. O intuito era diminuir o déficit fiscal e o acúmulo de dívidas para que houvesse uma atitude responsável.

Com a LRF, há uma necessidade de planejamento e transparência do orçamento público. Por isso, os Estados precisam adaptar-se ao cumprimento de seus dois principais indicadores: a relação entre a despesa de pessoal com a receita corrente líquida e dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida. Esses são indicadores que influenciam direta ou indiretamente a dívida pública.

Nesse diapasão, há que destacar acerca do que diz o art. 169 da CF/88:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em **lei complementar**.
(...)

Dentro do que dispõe a lei complementar supra, a despesa com pessoal ativo e inativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deve obedecer aos limites impostos em lei complementar, qual seja, a LRF.

3.1 DOS GASTOS COM PESSOAL

As despesas com pessoal são de caráter obrigatório. Atualmente, o limite desses gastos para a União é de 50% da receita corrente líquida e para os Estados e Municípios 60% da RCL (Receita Corrente Líquida). A LRF impõe sanções e punições para os gestores públicos

que não observarem esses limites. Interessante que os gastos de Minas no ano passado chegaram a 67%, do Mato Grosso a 58%, Paraíba 51%, Roraima 52% e Tocantins 57%. Outros três Estados - Alagoas, Piauí e Santa Catarina - estão justamente no limite de 49%. No total, dez Estados ficaram acima do chamado limite prudencial, que é de 46,55%.

A LRF também traz regras sobre transparência quanto às despesas da federação e de seus Estados na medida em que obriga a publicação dos Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Observa-se que a literatura sobre a transparência menciona que quanto mais transparentes os atos dos gestores públicos, mais a sociedade participa das decisões, exigindo que ajam de forma mais responsável.

A LRF também limita o tamanho da dívida consolidada líquida, que não pode ser maior do que duas vezes a receita corrente líquida. No Rio Grande do Sul, o endividamento atingiu 223% e, no Rio de Janeiro, 262% da receita de 2017 para cá. E o gasto com inativos representou quase a metade das despesas de Estados como São Paulo (49%), Minas Gerais (45%), Rio de Janeiro (43%) e Pernambuco (43%).

3.1.1 Punições

A LRF prevê punições para Estados que nela estiverem desenquadrados. No caso do teto para gasto com a folha de pagamento, os governadores têm dois quadrimestres para se enquadrarem antes de sofrerem punições. Já o Rio Grande do Sul, que descumpriu, o limite para a dívida, tem três quadrimestres para se enquadrar e já fica imediatamente proibidos de fazer operações de crédito.

O Rio de Janeiro fica de fora das penalidades porque aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), que prevê uma série de obrigações para o Estado ajustar as contas em troca da suspensão do pagamento da dívida por seis anos.

Para o economista Felipe Salto, presidente da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado:

O problema fiscal dos Estados é mais grave do que o da União e tem origem no aumento dos gastos com salários de ativos e inativos. A reforma da Previdência será importante para ajudar a socorrer os Estados, tanto pelo lado da receita, ao permitir que governadores fixem alíquotas maiores de contribuição previdenciária, quanto pela despesa, ao aumentar a idade mínima para a aposentadoria.

Essa é uma das propostas do governo Bolsonaro para a Reforma da Previdência para aplacar as dívidas do país. Contudo, conforme se mostrará nas próximas linhas, não seja a solução para o real problema. De todo modo, todo esse contexto de responsabilidade fiscal está relacionado ao princípio de “accountability”⁷. Assim, principalmente, os Estados deverão ser capazes de administrar suas finanças de forma mais planejada com controle mais apurados para gerenciar as atividades e os recursos do setor público.

No que se refere ao Orçamento Público é o instrumento de gestão de grande relevância para a administração pública, que o governo utiliza para a organização dos recursos financeiros. Bastos (1991, p. 129/130) afirma que

“o orçamento público na sua essência tem muito que ver com a noção de planejamento econômico feito pelos particulares. De certa forma, com maior ou menor rigor, todos estimam as suas receitas e em função delas definem as prioridades a serem atendidas”.

Do ponto de vista doutrinário, como ensina Baleeiro (2002, p. 411) “o Orçamento nos Estados democráticos é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. Por fim, a inobservância desses requisitos alcança os fatores que levam um Estado à falência, atraindo as consequências já previstas no dispositivo, senão vejamos:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:**

(...)

II - Criação de cargo, emprego ou função;

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

IV - Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

(...)

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres

⁷ Transparência das ações de governo e participação social ativa são importantes instrumentos para a promoção da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção. A transparência pública, além de possuir um papel fundamental no combate à corrupção, viabiliza a contribuição tempestiva da sociedade e dos órgãos de controle, no fornecimento de elementos para que o Estado se torne cada vez mais eficiente e efetivo. Ademais, estimula o desenvolvimento de uma cultura de integridade na gestão dos negócios públicos e incentiva o esforço por melhores políticas e programas de governo.

seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

(...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - Receber transferências voluntárias;

II - Obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

(...)

4 A CRISE FINANCEIRA DOS ESTADOS-MEMBROS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Diante do que pode vir a ocorrer quando a despesa total com pessoal exceder 95%, convém destacar alguns Estados brasileiros que quase chegaram nesse limite acabaram ultrapassando.

Preliminarmente, insta salientar que, após um momento bastante significativo de crescimento econômico no Brasil, que durou de 2003 a 2008, o país começou a sentir os impactos da recessão mundial causada pela crise mundial de 2008 e a população brasileira passou a enfrentar uma de suas piores crises econômicas e políticas da história.

Entre os aspectos desta crise, o endividamento dos Estados brasileiros foi notório, e o que o explica são, principalmente, os gastos com pessoal além do limite estabelecido por lei, empréstimos dos estados-membros com a União, medidas excepcionais do executivo sem o controle do legislativo, falha na gestão das finanças públicas, recessão econômica e o déficit previdenciário.

A título de exemplo, o Rio de Janeiro, que entrou num colapso financeiro devido à severa queda na arrecadação e no recebimento dos royalties de petróleo e os equívocos na gestão das finanças públicas estaduais. Destaca-se, em específico, a permissão de realocação dos recursos de áreas essenciais para custear as obras restantes dos Jogos Olímpicos (DECRETO N.º 45.692 DE 17 DE JUNHO DE 2016).

Outro Estado brasileiro que se encontra inadimplente é o Rio Grande do Sul. No entanto, o principal fator para tal situação é a dívida pública do estado, que a longo prazo vem engessando os investimentos em setores básicos da população.

Por tais razões, medidas como o parcelamento (ou até mesmo o não pagamento) dos salários dos servidores tem acontecido com bastante frequência. O Rio Grande do Sul e Roraima são exemplos dessas ações. Enquanto o primeiro utilizou-se dos parcelamentos, o segundo não conseguiu honrar com suas obrigações, tanto que em dezembro de 2018 o estado de Roraima passou por uma intervenção federal devido aos atrasos no repasse dos salários dos servidores públicos estaduais.

Por fim, ressalta-se que são necessárias medidas que possam ir além de ajustes fiscais, mas que enfrentem, de forma efetiva, as raízes do grave problema financeiro dos estados, que corresponde a falta de independência para assumir as próprias responsabilidades fiscais.

4.1 ESTADOS DA FEDERAÇÃO QUE ULTRAPASSARAM OU ESTÃO NO LIMITE COM OS GASTOS DE PESSOAL

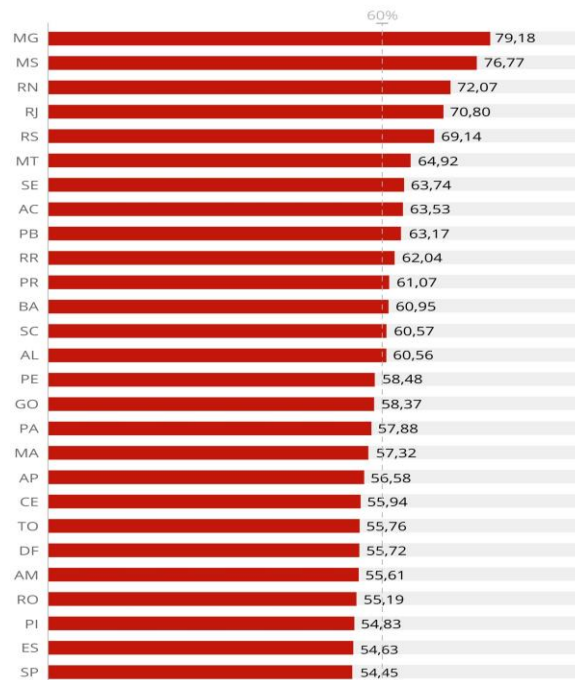
A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF prevê, em seu texto legal, o limite aceitável para os gastos com pessoal. No âmbito da União, o limite máximo para gastos de tal natureza é de 50% da receita corrente líquida. Para estados e municípios, o limite é de 60% da RCL. Caso a despesa total com pessoal ultrapasse 95% desses limites, a LRF veda qualquer movimentação de pessoal que implique aumento de despesa.

Entretanto, a realidade é preocupante. Com base nos mais recentes (novembro de 2018) relatórios elaborados pelo Ministério da Fazenda, quatorze estados da federação brasileira superaram o limite legal de gastos com pessoal apenas no ano de 2017.

De acordo com o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, elaborado pelo Ministério da Fazenda (novembro de 2018), os estados que excederam o limite de gastos com pessoal foram: Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Sergipe, Acre, Paraíba, Roraima, Paraná, Bahia, Santa Catarina e Alagoas.

Gastos dos estados com pessoal em % da receita líquida

Lei diz que esses gastos não podem passar de 60% da receita líquida



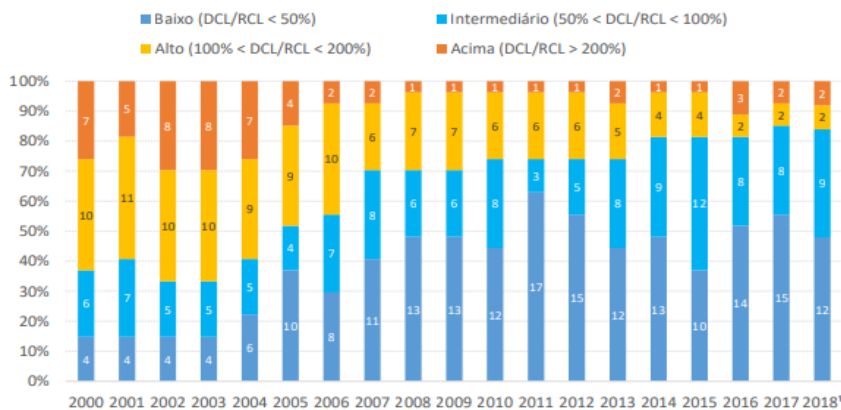
Fonte: Tesouro Nacional



Infográfico elaborado em: 13/11/2018

Apenas nove estados tiveram gastos menores que cinquenta e sete por cento de suas despesas correntes líquidas, que corresponde aos noventa e cinco por cento do limite prudencial. Os estados foram: Amapá, Ceará, Tocantins, Distrito Federal, Amazonas, Rondônia, Piauí, Espírito Santo e São Paulo.

GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE ESTADOS POR PERFIL DE ENDIVIDAMENTO



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Elaboração: IFI

Em 2019, seis estados brasileiros estão em situação de calamidade financeira. Roraima, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro encontram-se nessa condição. O estado do Rio de Janeiro foi o primeiro a se declarar impossibilitado de cumprir com suas obrigações financeiras, às vésperas das Olimpíadas de 2016. No mesmo ano, Rio Grande do Sul e Minas Gerais também declararam situação de calamidade financeira. Com a posse dos novos governadores eleitos nas eleições de 2018, foi a vez de Roraima, Rio Grande do Norte e Mato Grosso assumirem o desastre financeiro.

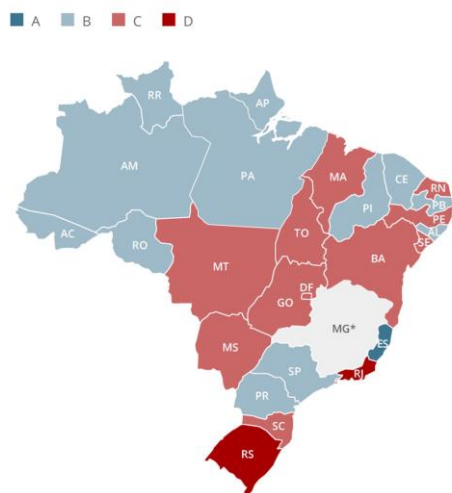
A situação alcançou um patamar de gravidade tão elevado que o ex-presidente Michel Temer criou o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) dos Estados, que foi aprovado pelo Congresso Nacional. No entanto, apenas o Estado do Rio de Janeiro cumpriu os requisitos para adesão ao plano de recuperação fiscal.

Isso se dá pelo fato do plano de recuperação fiscal exigir três condições: a) Dívida Consolidada maior do que a Receita Corrente Líquida (RCL); b) Gastos correntes obrigatórios - como folha de pessoal e serviço de dívida - acima de 70% da RCL; c) Obrigações contratadas que ultrapassem às disponibilidades de caixa de recursos não vinculados.

Com relação aos demais estados que declararam situação de calamidade e que não cumprem os requisitos, somente Roraima tem situação favorável para buscar crédito no mercado com aval da União.

Capacidade de pagamento dos estados

Notas A e B indicam boa situação fiscal;
nota D sugere calamidade financeira



*Não divulgado

Fonte: Tesouro Nacional

A grande problemática quanto à realidade orçamentária dos Estados brasileiros reside na falta de gestão dos poderes. A responsabilidade está nos que aprovam as leis orçamentárias, nos que as executam e nos que as julgam. A cultura da irresponsabilidade orçamentária consome a política brasileira. E é de extrema relevância que sejam estabelecidas medidas que destaquem real disciplina fiscal nas negociações entre estados e seus credores. A solução é simples: compromisso, controle, gestão e sanção.

5 A FALÊNCIA DO RIO DE JANEIRO

Nesse interim, um dos Estados que mais se destacou negativamente quanto à crise dos Estados brasileiros foi o Rio de Janeiro que decretou calamidade pública em junho de 2016. Para entender como o Estado do Rio de Janeiro chegou a decretar falência, cumpre fazer uma análise histórica das gestões de governo nos últimos 20 anos.

5.1 BREVE HISTÓRICO DAS GESTÕES DE GOVERNO DO RIO DE JANEIRO

5.1.1 ANTHONY E ROSINHA GAROTINHO

Entre o início do XXI e os dias atuais, quatro governadores do Rio de Janeiro já foram presos. A indesejada lista conta com os ex-governadores Anthony e Rosinha Garotinho, Sérgio Cabral e Luiz Fernando Peção. Todos os acima citados respondem por delitos cometidos enquanto estavam na função de governador ou em decorrência dela.

Destaca-se que o estado do Rio de Janeiro é o que mais sofre com o atual momento de crise dos estados no Brasil, principalmente devido às más gestões por parte dos chefes do executivo, demonstradas pelas sucessivas prisões dos ex-representantes governamentais.

Na desenhada linha temporal do atual século, as duas primeiras gestões do executivo estadual do Rio de Janeiro foram os ex-governadores Anthony e Rosinha Garotinho. Com relação às questões orçamentárias, como fato recorrente as gestões de ambos tiveram déficits orçamentários significativos. Segundo reportagem da Folha de São Paulo de 26 de fevereiro de 2002, a gestão de Garotinho “apresentou uma ‘insuficiência’ de caixa de R\$ 964,226 milhões”.

Já Rosinha Garotinho foi condenada por Improbidade Administrativa, em decisão publicada em 08 de janeiro de 2009, por irregularidades em sua gestão entre os anos de 2005 a 2007, por supostos desvios na Secretaria de Saúde.

5.1.2 SÉRGIO CABRAL

O ex-governador do Rio de Janeiro, Sérgio de Oliveira Cabral Santos foi eleito governador em 2006, seu primeiro cargo executivo, com o apoio de Anthony e Rosinha Garotinho. Ele se reelegeu nas eleições de 2010, dentro da aliança que ajudou a levar a presidente Dilma Rousseff ao Palácio do Planalto.

Foi governador do Rio de Janeiro, com mandato de 1º de janeiro de 2007 até 3 de abril de 2014, quando renunciou ao cargo.

Em 2016 foi preso na Operação Lava Jato e tornou-se réu por corrupção passiva, lavagem de dinheiro e evasão de divisas, sendo alvo da Polícia Federal nas operações Calicute, Eficiência, Fatura Exposta, Mascate e Unfair Play. Atualmente, encontra-se preso.

5.1.2.1 Primeiro mandato (2007-2010)

Como governador, Sérgio Cabral priorizou as áreas de saúde e segurança pública. Na primeira, criou e instalou as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). O governo federal adotou esse modelo, assim como outros países.

Na segurança pública, criaram-se as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Os resultados da política de pacificação do governo Sérgio Cabral receberam elogios do New York Times, considerado o jornal mais influente do mundo. A gestão conseguiu colocar as finanças em dia, com severos ajustes fiscais e modernas técnicas de gestão, como o pregão eletrônico.

Durante seu primeiro mandato a cidade do Rio de Janeiro foi escolhida sede dos Jogos Olímpicos de 2016, a primeira cidade sul-americana a conquistar o feito. Cabral participou da articulação que uniu as três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

5.1.1.2 Segundo mandato (2011-2014)

Com a situação econômica mais favorável, priorizou a melhoria de serviços e expansão industrial e turística no Sul Fluminense. Criou os programas Renda Melhor e Renda Melhor Jovem, parte integrantes do Plano de Erradicação da Pobreza Extrema no Rio de Janeiro, e alinhados ao Programa Bolsa Família, do Governo Federal.

Sérgio Cabral reajustou salários de servidores que não eram atualizados há anos e lançou uma política de meritocracia premiando o trabalho bem feito, bonificando servidores de diversas áreas, como segurança, defesa civil, saúde, educação.

Após a série de protestos realizados no Brasil em junho de 2013, no Rio de Janeiro o movimento contra o governador do Estado do Rio de Janeiro ganhou força e tomou algumas ruas. Chamado de Ocupa Cabral, jovens políticos e suprapartidários ocuparam as ruas Aristides Espínola, onde morava Sérgio Cabral, e Delfim Moreira, ambas no Leblon, bairro com o metro quadrado mais caro do Brasil. Manifestavam-se contra o governador por considerarem autoritária sua forma de administrar o Estado do Rio de Janeiro, utilizando o cargo para interesses próprios, e por suspeitas de corrupção. Com todos esses problemas, a popularidade de Cabral caiu drasticamente.

Em 3 de abril de 2014, Sérgio Cabral deixou o cargo de governador do Rio de Janeiro. Na sua carta de renúncia, enviada à Assembleia Legislativa do Estado, Cabral citou artigo da Constituição Federal que diz que chefes do Executivo têm que deixar o cargo caso queiram se candidatar nas eleições. Na mesma data, assumiu o governo o vice de Cabral, Luiz Fernando Pezão, que concorreu à reeleição no mesmo ano para governador.

5.1.3 GOVERNO DE PEZÃO

Desde 2014, após o então governador Sérgio Cabral renunciar ao cargo no governo e ser reeleito naquele mesmo ano, Pezão herdou uma das piores crises financeiras da História do Rio. Em 2015, após três meses após assumir seu segundo mandato, foi citado na delação premiada de Paulo Roberto Costa, ex-diretor da Petrobras, no processo da Lava-Jato. Ele foi acusado de ter recebido, junto com Cabral, dinheiro de Caixa-Dois.

Após anos difíceis, se viu obrigado a assinar um acordo de recuperação fiscal com a União em 2016 e, no fim, e ainda entregar o comando da segurança do estado aos militares. Isso porque durante o período em que esteve fora para tratar de um câncer, o então governador em exercício Francisco Dornelles decretou o estado de calamidade pública do Rio.

Ele justificou a medida pela "grave crise econômica que assolava o estado", e dizia que a crise estava impedindo o Rio de "honrar seus compromissos" para a realização da Olimpíada de 2016. O decreto, além de aliviar a responsabilidade da gestão quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal, viabilizou a transferência de R\$ 2,9 bilhões por parte da União.

A justificativa foi a necessidade de investimentos na área de Segurança Pública, o que viabilizou o pagamento dos salários atrasados e a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, entre julho e agosto de 2016. Durante os eventos, os depósitos foram feitos em dia, como forma de aliviar a pressão sobre o governo.

Em novembro de 2016, Pezão deu início às negociações para a entrada do Rio no Regime de Recuperação Fiscal, homologado em setembro de 2017. Desde então os salários dos servidores começaram a atrasar. Muitos deixaram de pagar as contas, e foram feitas campanhas de arrecadação de comida e até rifas para ajudar aos mais necessitados. Os rendimentos só começaram a ser regularizados com a assinatura do acordo, mais de um ano após o início da crise. Em maio de 2017, Pezão conseguiu ampliar o estado de calamidade até o fim de 2018. E, Pezão termina da pior forma possível: preso.

O governador atual para o ano de 2019 recebeu como "herança" um déficit fiscal de quase 10 bilhões de reais, apesar dos enormes recursos arrecadados pelo estado.

6 FATORES QUE LEVARAM O RIO DE JANEIRO A DECRETO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA

6.1 LAVA JATO, PETROBRAS E CORRUPÇÃO

Sem dúvida o Estado do Rio de Janeiro é uma peça chave quando se trata da política brasileira, uma vez que o estado possui um dos maiores números de eleitores aptos para voto. Logo, o estado é extremamente relevante para o cenário do Brasil.

Até o ano de 2014, o Rio era o Estado é o que mais crescia em relação à média nacional, caminhando para um futuro promissor, movido pelas grandes obras de infraestrutura para os grandes eventos esportivos a serem realizados no estado, Copa do Mundo e Olimpíadas.

O PIB regional avançava acima do índice nacional, com crescimento de 2% em 2012 e 1,3% em 2013. A indústria de transformação, por sua vez, registrava um crescimento vigoroso de 2,4% em 2013, apesar das turbulências políticas daquele ano, que testemunhou as maiores manifestações políticas de sua história.

Porém, a falta de gestão competente por parte do governo do estado, aliado a falta de investimentos em educação básica, dependência dos preços voláteis do petróleo, ausência de políticas públicas estruturantes para o setor de turismo, corrupção crescente, política de segurança baseada apenas em operações policiais, abandono sistemático da agricultura familiar, falta de investimento em saneamento, urbanismo e mobilidade nas áreas pobres da região metropolitana, desencadearam uma crise de dimensões catastróficas. A esperança estava no processo temporal e de como tal variável, aliada ao potencial econômico do estado, principalmente no setor petrolífero, poderia solucionar a crise do Rio.

Entretanto, com o estouro da Operação Lava Jato, o estado do Rio de Janeiro sofreu impactos extremamente drásticos. Todos os setores estratégicos do estado foram atingidos, tanto econômicos quanto políticos. Para o Rio de Janeiro, a Operação Lavo alterou a órbita dos fatores políticos e, como consequência, econômicos, afetando de forma significativa o crescimento promissor que o Estado possuía.

Hoje o Rio de Janeiro vem aos poucos se recuperando, porém, em passos lentos, ocasionados pela grave crise enfrentada pelo estado. Os impactos atingiram principalmente o crescimento industrial, desacelerou a economia e o PIB, além de congelar e diminuir as ofertas de empregos e todas as áreas básicas do Estado.

6.2 CRISE NA COPA 2014 E OLIMPÍADAS 2016

Entre as muitas reclamações e reivindicações feitas em manifestações populares nos últimos anos no Brasil, uma das mais comuns foi em relação aos megaeventos esportivos que o país se comprometeu a realizar: a Copa do Mundo da FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos

no Rio de Janeiro, em 2016. A crítica principal era que os investimentos feitos nesses eventos deveriam ser aplicados na educação, na saúde ou em outros serviços básicos de que a população carece. “Queremos hospitais padrão FIFA”, diziam muitos cartazes nas manifestações de junho de 2013 que tomaram diversas cidades do país.

6.2.1 COPA DO MUNDO

Gastos: R\$ 27,8 bilhões (estádios: R\$ 8,3 bilhões; mobilidade: R\$ 8,7 bilhões; aeroportos: R\$ 6,3 bilhões; obras nos entornos dos estádios: R\$ 1 bilhão). Quem pagou: a iniciativa privada arcou com apenas 17% dos gastos com estádios; o resto ficou a cargo do governo.

O Brasil foi escolhido país-sede da Copa em 2007. As críticas mais contundentes vieram apenas em 2013, a um ano dos jogos, quando virou um dos maiores alvos das manifestações de junho. Pode-se dizer que dos dois eventos, a Copa foi a mais condenada pela população e as críticas à Copa não cessaram após sua realização.

Alguns indícios de que houve má gestão dos recursos são: atrasos de várias obras, muitas das quais nunca chegaram a ser concluídas; estádios que saíram muito mais caros que o previsto; e a criação de “elefantes brancos”, estádios com grande capacidade e que ficaram subutilizados após a realização dos jogos, por falta de times de grande expressão ou tradição no futebol nacional nas cidades em que se localizam. Esse parece ser o caso dos estádios das cidades de Manaus, Cuiabá, Brasília e Natal. Matéria da BBC apurou que o prejuízo causado por três desses estádios já chega à marca de R\$ 10 milhões. Por outro lado, a FIFA saiu do Mundial com um lucro inédito de R\$ 8,3 bilhões.

6.2.2 OLIMPÍADAS DO RIO 2016

Gastos: Segundo o Portal da Transparência, as Olimpíadas tiveram orçamento de R\$ 38,7 bilhões. Quem pagou: a divisão dos gastos é bem clara. São três grupos: 1) o orçamento do comitê organizador, instituição privada que desembolsou 7,4 bilhões de reais para custear alimentação, hospedagem, transporte, material esportivo e outras necessidades dos atletas; 2) as verbas da matriz de responsabilidades, que cuida, entre outras coisas, das instalações olímpicas e outras obras feitas especialmente para os Jogos. Essa parte desembolsou 6,67 bilhões de reais, sendo que pelo menos 4,2 bilhões vêm da iniciativa privada; e 3) o

orçamento plano de políticas públicas, também chamado de legado, que reúne 27 projetos com baixa relação com o evento, mas que se beneficiam dele; ao todo, esses projetos custam R\$ 24,6 bilhões, sendo que 10 bilhões ficou a cargo da iniciativa privada. No total, 57% da conta foi paga pela iniciativa privada, de acordo com a organização dos Jogos.

O Rio de Janeiro foi escolhido em 2009 como cidade-sede para os jogos de 2016. Os Jogos também foram alvo de críticas nas manifestações de 2013, mas em menor escala que a Copa, que estava mais próxima de acontecer. Em 2014, porém, o Comitê Olímpico considerou os preparativos para os Jogos do Rio os piores de todos os tempos. Houve boatos até de um plano B. Não houve o mesmo nível de revolta popular contra os Jogos do que houve contra a Copa, o que é intrigante. Algumas preocupações que continuaram foi o impacto que os gastos com os Jogos teriam no orçamento público.

6.3 QUEDA NA ARRECADAÇÃO DO ICMS

Dados da Secretaria Estadual da Fazenda mostram que o Estado sofreu uma queda real na arrecadação de ICMS devido à crise econômica que afeta o país. A receita total desse tributo, em 2015, foi de 31,2 bilhões de reais, com queda real de 9,4% ante o total de 2014.

De acordo com o relatório da SEFAZ, a:

“crise fiscal do Estado tem origem na grave crise econômica que o Brasil enfrenta e que afeta o Estado do Rio de Janeiro de forma mais aguda. Como consequência, houve queda na arrecadação tributária, principalmente do ICMS, que guarda forte relação com a atividade econômica, por ser um imposto sobre o consumo”.

Conforme o Gráfico 1 mostra, no triênio recessivo brasileiro (2014-2016), a arrecadação de ICMS apresentou três quedas consecutivas, sendo que as de 2015 e 2016 foram muito fortes. Foram justamente esses dois anos em que o PIB do Brasil apresentou taxas reais negativas de crescimento (-3,5% e -3,3%, respectivamente).

Gráf. 1: Variação Real Anual da Arrecadação de ICMS (%)

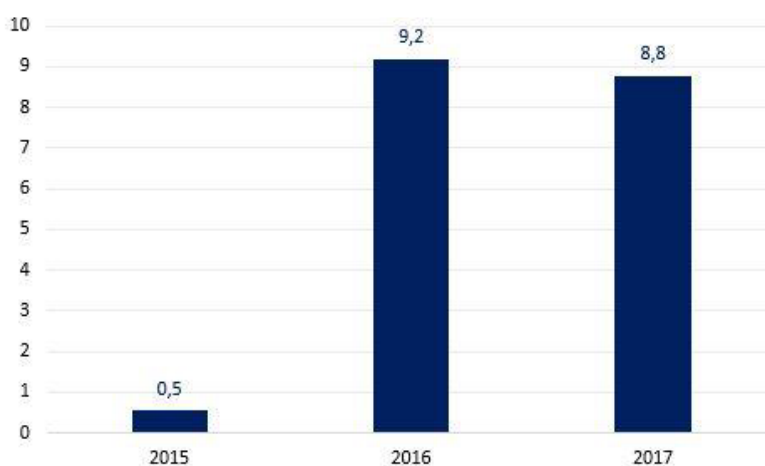


Fonte: Balanço e Recomendações SEFAZ

6.4 GASTOS COM PESSOAL INATIVO E PENSIONISTAS – PREVIDÊNCIA

O déficit da previdência dos Estados em 2017 foi próximo de R\$ 94 bilhões. Tanto em 2016 quanto 2017, o déficit da previdência do RJ foi próximo de R\$ 9,0 bilhões, conforme mostra o Gráfico 6. Importante frisar que as receitas de *royalties* são importantes para o pagamento das aposentadorias, e que o Tesouro Estadual precisa colocar uma grande parte de dinheiro para conseguir fechar a conta. Por isso que a reforma se mostra tão necessária e urgente.

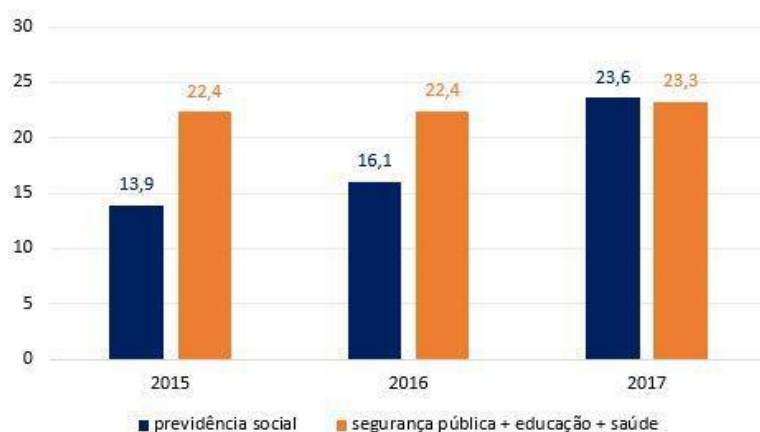
Gráf. 6: Déficit da Previdência do Rio de Janeiro (em bilhões de R\$, valores nominais)



Fonte: Balanço e Recomendações SEFAZ

Sobre as despesas, de acordo com o relatório, em análise da participação dos tipos de gastos, percebe-se claramente uma predominância do gasto com pessoal, tendo a prevalência desse grupo de gasto sobre as demais despesas se acentuado nos últimos anos por força de uma retração dos demais gastos, sobretudo o custeio e o investimento, por força das restrições financeiras enfrentadas no período. O gasto com pessoal e encargos sociais passou de 38% em 2016 para 62% das despesas em 2017.

Gráf. 5: Despesas do Estado do Rio de Janeiro (em bilhões de R\$, valores nominais)



Fonte: Balanço e Recomendações SEFAZ

Insta salientar que, em 2017, o Estado do Rio de Janeiro gastou com previdência mais do que gastou com segurança, saúde e educação juntos, conforme o Gráfico 5. Ainda no gráfico, pode-se verificar o rápido crescimento do gasto com previdência, com aumento de quase R\$ 10 bilhões entre 2015 e 2017.

Então, observa-se como a situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro desde então, é bastante preocupante, razão pela qual o RJ aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal dos Estados.

6.5 MÁ GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

A corrupção disseminada por toda a administração agravou o quadro e acabou por levar à prisão um ex-governador, ex-secretários e cinco dos sete conselheiros do Tribunal de

Contas. O descalabro do Rio expõe de forma mais aguda o desarranjo que tem tomado conta de boa parte do setor público no País, resultado principalmente de inépcia administrativa e profundo desprezo pela seriedade no trato do dinheiro público.

O Supremo Tribunal Federal marcou para fevereiro o julgamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) que pode dar fôlego ao Estados em aguda crise financeira. Governadores que assumiram em janeiro e herdaram orçamentos deficitários se movimentam nos bastidores para que a Corte autorize a redução do salário e da carga horária de servidores públicos quando os gastos com a folha de pagamentos superar o limite máximo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No entanto, até o momento não foi julgada.

Além da chamada flexibilização da estabilidade do funcionalismo, os ministros ainda vão avaliar um segundo dispositivo da lei suspenso desde 2002 e que permitiria aos governantes promover cortes lineares no orçamento quando a arrecadação prevista não se concretizasse. Se liberado, o governo poderá dividir a conta com os poderes Legislativo e Judiciário - o custo de ambos também recai sobre o Executivo.

A discussão em torno desses mecanismos da LRF se arrasta há quase duas décadas e ganhou relevância diante da decretação de “calamidade financeira” por sete Estados desde o início do ano. Goiás foi o mais recente a entrar na lista, composta por Roraima, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Rio, Minas Gerais e Rio Grande do Sul - todos enfrentam dificuldades para bancar despesas obrigatórias com funcionários e fornecedores.

Enxugar a máquina pública deixou de ser promessa eleitoral para virar necessidade de primeira ordem para os novos governadores. Representantes de 19 Estados já expuseram a situação ao presidente Jair Bolsonaro por meio de uma carta entregue ainda antes da posse. O documento lista 13 prioridades, entre elas, flexibilizar a estabilidade do funcionalismo, conforme previsto originalmente na LRF.

7 O PAPEL DO GESTOR PÚBLICO

A lei nº 101 de 2000 é condição necessária para a consolidação de um novo regime fiscal no País, colaborando na construção do compromisso em favor de um regime capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, entendido como bem coletivo e de interesse geral da sociedade brasileira.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veio atender o que o art. 163 da Constituição Federal determinou como uma lei complementar que rege normas da gestão fiscal pública, criou novas rotinas de planejamento, transparência e controle, obrigando os gestores públicos a uma mudança de postura frente à forma de utilização dos recursos públicos, possibilitando inclusive à sociedade acompanhar a evolução dos gastos, de forma que se possa avaliar o comprometimento do gestor público quanto à aplicação dos recursos arrecadados.

Bernardi (2012) considera que:

a gestão pública é normalmente entendida como Poder Executivo propriamente dito e seus órgãos de administração direta e indireta. No entanto, esse autor observa, com base na categorização de Montesquieu que o Poder Público, embora dividido em três, é um poder uno e responsável pela boa condução da governança pública.

Assim sendo, do ponto de vista constitucional e da gestão pública, os governantes a frente dos Estados possuem todos os regramentos necessários para exercer seus mandatos. E, quando inevitáveis as crises, dispor de ferramentas como o Plano de Recuperação Fiscal, o Ajuste Fiscal, entre outros para solucionar tal imbróglio.

Para se enquadrar nas regras do RRF, o Estado precisa de três condições: ter Dívida Consolidada maior do que a Receita Corrente Líquida (RCL); manter gastos correntes obrigatórios - como folha de pessoal e serviço de dívida - acima de 70% da RCL; e ainda ter obrigações contratadas que ultrapassem às disponibilidades de caixa de recursos não vinculados.

No entanto, foram poucos os estados que efetivamente adotaram uma postura de austeridade, por exemplo, reformas previdenciárias em nível estadual foram feitas apenas em algumas unidades da Federação e, em alguns casos, as mudanças aprovadas nem foram implantadas.

O texto do art. 1º da Lei Complementar 101, de 2000 (LC 101/00), tratou de estabelecer o objetivo da lei, ou seja, fixar normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, enquanto o §1º do mesmo artigo, apresenta a definição de *responsabilidade na gestão fiscal*. (ABRAHAM, 2017).

Nos termos dos dispositivos em comento:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o

equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Ainda, em análise ao §1º, Abraham (2017) aponta os seguintes parâmetros estabelecidos pela lei para a efetivação da gestão fiscal responsável, quais sejam:

- a) planejamento;
- b) transparência;
- c) prevenção de riscos e correção de desvios;
- d) equilíbrio das contas públicas;
- e) cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas;
- f) fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas.

8 REFLEXOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DA RECUPERAÇÃO FISCAL DO RIO DE JANEIRO

Diante disso, observa-se de fato que o Rio de Janeiro se encontra nessa situação devido aos fatores retro expostos. Um dos trunfos do governo do Rio para começar a sair da crise era aprovar na Assembleia Legislativa (Alerj) o aumento da alíquota previdenciária regular de 11% para 14% e a criação de uma contribuição extra de 8%, medidas previstas no plano baseado no Regime de Recuperação Fiscal.

O pacote viabilizaria um empréstimo de R\$ 6,5 bilhões ao Estado, lastreado na privatização da Cedae, a companhia de saneamento, e na antecipação de receitas futuras de royalties do petróleo. Incluía ainda o adiamento do pagamento da dívida com a União por três anos e o congelamento de salários.

É pouco, segundo a Federação das Indústrias do Estado do Rio (Firjan), que defende, além do plano de ajuste, um empréstimo emergencial de R\$ 11,1 bilhões para tapar o rombo. Pelos cálculos da entidade, mesmo com o plano de recuperação fiscal, o Rio só voltaria ao azul em 2029 e apenas em 2038 será capaz de pagar integralmente a dívida com o governo federal. Contudo, são apenas especulações.

Com a adesão ao plano de Recuperação Fiscal, o estado do Rio de Janeiro tende a sofrer impactos em diversas áreas. Tais medidas exigem comprometimento financeiro,

ocasionando, por exemplo, diminuição de subvenções econômicas às empresas públicas, redução dos recursos para reajustes de salários e vedação de realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância.

De modo geral, os efeitos jurídicos do plano de recuperação fiscal no estado do Rio de Janeiro podem decorrer por dois fatores:

- a) do cumprimento das obrigações previstas no próprio plano;
- b) do descumprimento das vedações estabelecidas em lei. Quanto ao primeiro fator, o estado se obriga, juridicamente, a estabilizar o endividamento que ensejou a participação no plano de recuperação.

No segundo ponto, as consequências são frutos da inobservância do gestor, que geram sanções duras, dentre as quais destacam-se: interrupção do regime de recuperação fiscal vigente e proibição de novo regime no prazo de cinco anos. Ressalta-se que em ambos dos os efeitos são de médio a longo prazo, distinguindo-se em positivos e negativos.

Os efeitos políticos do Plano de Recuperação Fiscal constituem incógnitas extremamente complexas. Não é possível mensurar os impactos, de forma prática, na vida de indivíduos que estão inseridos em um cenário de crise pelo simples fato de estarem vivos à época dos acontecimentos. A diminuição de realização de concursos públicos, a restrição de investimentos, a maior arrecadação tributária, dentre diversos outros fatores, pode estabelecer consequências políticas graves, uma vez que as medidas inerentes ao plano de recuperação fiscal são, em sua essência, impopulares.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na breve análise realizada, nota-se que os estados brasileiros, de modo geral, carecem de gestões transparentes e efetivas, principalmente com relação às questões orçamentárias.

Diversos fatores contribuíram e ainda contribuem para a crise financeira dos entes federativos, dentre os quais destacam-se o gasto com pessoal além do limite estabelecido por lei, empréstimos dos estados-membros com a União, medidas excepcionais do executivo sem o controle do legislativo, falha na gestão das finanças públicas, recessão econômica e o déficit previdenciário.

Dentre os aspectos citados, o mais preocupante corresponde ao gasto com pessoal. A LRF prevê, em seu texto legal, o limite aceitável para os gastos com pessoal. O caso mais emblemático do atual contexto de crise no Brasil é o estado do Rio de Janeiro. Com a crise em diversos setores fortes da economia carioca e os diversos esquemas de corrupção, o estado afundou em uma crise sem precedentes, restando, como única saída, a adesão ao plano de recuperação fiscal, que tem como contrapartida medidas inflexíveis e que exigem alto desempenho de gestão.

Como a crise dos estados é, em sua maior parte, decorrente da crise das finanças públicas no Brasil, está distribuída de forma muito assimétrica entre os estados. Tomando os dados do emprego do setor privado até setembro de 2016, a situação é muito grave em estados como Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Maranhão; moderada em Minas Gerais, Paraná, Goiás e Pará; e bastante leve ou imperceptível em São Paulo, Santa Catarina e Amazonas.

Diversas são as soluções apresentadas para resolver tal caso. A solução a curto e médio prazo dependeria, basicamente, de uma política econômica do governo central que aponte para a retomada do crescimento e, a longo prazo, de uma reforma tributária e previdenciária (preferencialmente marcadas por progressividade), de uma maior responsabilidade social na definição das prioridades orçamentárias e de um rearranjo federativo que defina mais adequadamente receitas e funções das unidades federativas.

Ou ainda, concentrar os investimentos e repasses do orçamento federal, bem como as demais ações discricionárias nos estados com maior queda de atividade. Outra proposta para ser avaliada é a criação de um fundo de reestruturação para os estados com contrapartidas, e a aprovação de uma Lei de Falências para os entes federados, de modo a dar condições de recuperação econômica de longo prazo com algum alívio de curto prazo.

Apesar disso, fato é que, não há certeza em como solucionar esse desequilíbrio fiscal, principalmente porque, pelo lado da receita, a resistência dos que podem pagar mais a uma reforma tributária capaz de aumentar a carga, reduzindo a regressividade do sistema tributário (maior ônus sobre os pobres), é histórica e goza, no atual governo, de amplo apoio. Pelo lado da despesa, todos os cortes significativos (excluindo juros e serviço da dívida, como está estabelecido) recaem sobre áreas socialmente sensíveis (previdência, saúde, educação) ou economicamente inconvenientes (investimentos em infraestrutura).

Ora, a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe limites aos gastos públicos e exige procedimentos de gestão orçamentária e financeira que dificilmente poderão ser respeitados

sob receitas minguentes. O que se denomina agora crise financeira dos estados – Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais à frente – é apenas uma das facetas do problema geral de incapacidade de arrecadar quando a economia vai mal, caindo a produção, o emprego e as vendas, fatos geradores da maior fatia da receita pública no país.

Portanto, questiona-se “o que poderão fazer os governadores para conviver com a crise, até que se resolva? Nem eles nem ninguém sabem. Pagar a todos, não podem. Demitir funcionários, podem? Há controvérsias: os concursados têm direitos adquiridos; a Lei de Responsabilidade Fiscal abre brechas para demissões. O governo pode deixar de oferecer serviços públicos? Mas, se já não oferece o suficiente... Como lidarão com greves de funcionários públicos sem reajustes ou, pior, sem salários pagos em dia? Como resistirão às pressões dos próprios cidadãos-eleitores-contribuintes usuários/demandantes de serviços e políticas públicas? Não seria a crise financeira dos estados o ponto inicial de uma ingovernabilidade que já se suspeita?

O professor de direito administrativo e gestão do Ibmecc/RJ, Jerson Carneiro, ao se referir ao Rio de Janeiro, afirmou que “A administração pública não é lugar de aventureiros. É de gente com espírito público, séria, com planejamento. A gente tem visto pessoas inabilitadas na administração pública”, e inclusive criticou a adoção do decreto de estado de calamidade como medida emergencial, visto que, tal medida não resolveria o problema e que somente é adotada em eventos de anormalidade que não há como prever.

O especialista em gestão defendeu ainda que as autoridades fluminenses cortassem “privilégios”.

“Essas medidas são aparentemente impopulares, mas colocam o estado de novo na rota, até para salvar o servidor que não está recebendo nem o seu salário. Agora, tem que ser feito um gesto simbólico da autoridade, que ele primeiro está cortando na própria carne todos os privilégios de todos os servidores do alto escalão, para que o servidor que ganha R\$ 1mil, R\$ 2 mil, possa tomar este remédio amargo e o cidadão comum que está sem as benesses do serviço público compreenda que é um momento de crise. Se não adotar este gesto simbólico, isso é um acinte à inteligência das pessoas”.

Em contrapartida, o Presidente da Comissão de Tributação da Alerj, Luiz Paulo (PSDB) acredita que a decisão do estado foi estratégica:

"Calamidade financeira foi uma estratégia que o governo montou, visto que o Rio estava quebrado e para que se livrasse de amarras da LRF. Fato é que essa medida gerou toda a legislação que deu oportunidade de se assinar o Regime de Recuperação Fiscal.
(...)

“Se examinarmos a situação hoje, no meu entendimento, o momento continua tão ruim quanto era na época da decretação da calamidade, abstraindo-se a questão do pagamento das folhas salariais. Entramos no ano de 2018 com R\$ 20 bilhões de restos a pagar”.

Dessarte, os dados apresentados aqui não deixam dúvidas da magnitude do problema fiscal brasileiro, e de que este não será resolvido no curto prazo, e muito menos sem mudanças estruturais. A proposta de limitar o crescimento dos gastos públicos enviada ao Congresso Nacional foi muito pertinente à época. Isso é particularmente importante no momento atual em que a dívida pública cresce de forma explosiva, e na medida em que não há mais como recorrer à inflação e ao crescimento da carga tributária como fontes de financiamento das despesas públicas.

De todo modo, cabe ao administrador público, aos representantes do povo, como sendo aqueles que detêm os fatores reais de poder, apresentar O plano, e não UM plano, que solucione as crises nos Estados brasileiros e no próprio país. Tendo em vista que os mecanismos necessários para o sucesso dessas medidas estão à disposição, cabendo apenas uma boa gestão de governo para alcançar novamente o equilíbrio fiscal e, assim, atender às necessidades sociais e seja possível sentir ao menos um pouco que a democracia de fato funciona e é real.

REFERÊNCIAS

ANTHONY Garotinho e Rosinha Matheus são presos no RJ. G1 Rio, Rio de Janeiro, p. 1-1, 22 nov. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/anthony-e-rosinha-garotinho-sao-presos.ghml>>. Acesso em: 22 maio 2019.

BALASSIANO, Marcel. Crise fiscal do Rio de Janeiro (parte 2). Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/crise-fiscal-do-rio-de-janeiro-parte-2>>. Acesso em: 25 maio 2019

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPORAIS>>. Acesso em: 20 maio 2019

BARREIRA, Gabriel. É preciso coragem para admitir que não só o RH está falido, mas governo federal também, diz Maia. Disponível em: < <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/e-preciso-coragem-para-admitir-que-nao-so-rj-esta-falido-mas-governo-federal-tambem-diz-maia.ghml>>. Acesso em 26 maio 2019

CAULYT, Fernando. Como o estado do Rio de Janeiro chegou à falência? Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/como-o-estado-do-rio-de-janeiro-chegou-%C3%A0-fal%C3%AAncia/a-19344065>> Acesso em: 28 maio 2019

CERIONI, Clara. Em 20 anos, quatro governadores eleitos do RJ foram presos por corrupção. Exame, [S. l.], p. 1-1, 30 nov. 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/em-20-anos-todos-os-governadores-eleitos-do-rj-foram-presos-por-corrupcao/>>. Acesso em: 20 maio 2019

DE PAULA, Luiz Fernando. PIRES, Manoel. Crise e perspectivas para a economia brasileira. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142017000100125&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 28 maio 2019

Diário do Vale. Especialistas apontam causas da crise no Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://diariodovale.com.br/economia/especialistas-apontam-causas-da-crise-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em 28 maio 2019

GAVRAS, Douglas. Crise financeira deixou marcas no Estado do Rio. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,crise-financeira-deixou-marcas-no-estado-do-rio,70002187692>>

MAGALHÃES, Luiz Ernesto ; SCHMIDT, Selma. Estado do Rio deixa de cumprir metas com a União, e dívidas acumuladas crescem 27,6%. O Globo, Rio de Janeiro, p. 1-1, 19 abr. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/estado-do-rio-deixa-de-cumprir-metas-com-uniao-dividas-acumuladas-crescem-276-22607752>>. Acesso em: 24 maio 2019

MARTELLO, Alexandro ; BAST, Elaine. 14 estados superam limite da LRF para gastos com pessoal em 2017, diz Tesouro Nacional. G1, São Paulo, p. 1-1, 13 nov. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/11/13/14-estados-superam-limite-da-lrf-para-gastos-com-pessoal-em-2017-diz-tesouro-nacional.ghtml>>. Acesso em: 14 maio 2019.

Museu de Astronomia e Ciências Afins. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES. Causas da crise no Rio de Janeiro em debate. Disponível em: <<http://mast.br/pt-br/ultimas-noticias/causas-da-crise-no-rio-de-janeiro-em-debate.html>>. Acesso em: 20 maio 2019

NÓBREGA, Marcos. Lei de responsabilidade fiscal: análise e alternativas. São Paulo: FAAP, 2013.

O antagonista. A falência do Rio. Disponível em: <<https://www.oantagonista.com/economia/a-falencia-do-rio/>>. Acesso em 28 maio 2019

O Estadão. Em decadência política, Rio viverá uma década de crise. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-decadencia-politica-rio-vivera-uma-decada-de-crise,70001748272>> Acesso em: 28 jun 2019

O globo. Causas e efeitos da crise financeira do estado. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/rio/causas-efeitos-da-crise-financeira-do-estado-1-18841345>>. Acesso em 26 maio 2019

_____. Confira a cronologia do governo de Pezão, preso na operação Boca de Lobo. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/rio/confira-cronologia-do-governo-de-pezaopreso-na-operacao-boca-de-lobo-23267537>>. Acesso em: 23 maio 2019

_____. Desde 2014 no governo, Pezão herdou de Cabral uma das piores crises financeiras da História do Rio. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/rio/desde-2014-no-governo-pezaopreso-na-operacao-boca-de-lobo-23266602>>. Acesso em: 24 maio 2019

O povo. Por que o Rio de Janeiro chegou à falência institucional. Disponível em: < <https://www.opovo.com.br/jornal/politica/2017/04/por-que-o-rio-de-janeiro-chegou-a-falencia-institucional.html>>. Acesso em 26 maio 2019

PUFF, Jefferson. 4 motivos que levaram o Rio a decretar estado de calamidade pública. BBC Brasil, Rio de Janeiro, p. 1-1, 18 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36566996>>. Acesso em: 14 maio 2019.

SANTOS, Chico. Gestão Garotinho teve déficit de R\$ 964 milhões em 2001. Folha de São Paulo, São Paulo, p. 1-1, 26 fev. 2002. Disponível em:<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2602200205.htm>>. Acesso em: 25 maio 2019.

SAVEDRA, Paloma. CALAMIDADE FINANCEIRA NO RIO DE JANEIRO COMPLETA DOIS ANOS. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/colunas/servidor/2018/06/5549154-calamidade-financeira-no-rio-de-janeiro-completa-dois-anos.html>>. Acesso em: 03 jun 2019

SEIS Estados brasileiros já declararam situação de calamidade financeira. Época Negócios, Rio de Janeiro, p. 1-1, 17 jan. 2019. Disponível em:<<https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2019/01/epoca-negocios-seis-estados-brasileiros-ja-declararam-situacao-de-calamidade-financeira.html>>. Acesso em: 20 maio 2019.