Cadernos do Desenvolvimento Fluminense - ISSN: 2317-6539
Rio de Janeiro | n.23| Edição Regular | jul. - dez. 2022
ARTIGOS | Seção

CRISE E GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS: A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CRISIS AND MANAGEMENT OF STATE PUBLIC FINANCES: THE IMPLEMENTATION OF THE NEW TAX RECOVERY REGIME IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Leandro Galheigo Damaceno [A]
https://orcid.org/0000-0001-6685-5018
Correspondência: damacenolg@gmail.com

[A] Mestre em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento e Especialista em Políticas Públicas; Secretário-Adjunto da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro.

DOI: 10.12957/cdf.2022.71468
Recebido em: 10 jan. 2022 | **Aceito em:** 30 jun. 2022.

RESUMO

O artigo se propõe a explicitar os motivos que levaram o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) a uma nova adesão ao instrumento federal conhecido como Regime de Recuperação Fiscal (RRF) sob a ótica de referenciais teóricos de gestão das finanças públicas. Procura demonstrar de que forma esse processo ocorreu e levanta a hipótese de que nos atuais moldes de desenho do RRF, o ERJ não será capaz de se "recuperar fiscalmente", como denota o programa. Para isso, analisa os resultados alcançados na primeira fase do RRF, explica por que não foram suficientes para o alcance das metas que "desabilitariam" o Estado no reenquadramento ao Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF) proposto pela União e a mudança de paradigma proposta pelo Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Rio de Janeiro; regime de recuperação fiscal; plano de recuperação fiscal; finanças públicas.

ABSTRACT

The article proposes to explain the reasons that led the State of Rio de Janeiro (ERJ) to a new adherence to the federal instrument known as Fiscal Recovery Regime (RRF) from the perspective of theoretical references of public finance management. It seeks to demonstrate how this process occurred and raises the hypothesis that in the current design of the RRF, the ERJ will not be able to "recover itself fiscally", as the program denotes. For this purpose, it analyzes the results achieved in the first phase of the RRF, explains why they were not sufficient to reach the goals that would quot; "disable" quot; the State in the re-framing of the New Fiscal Recovery Regime (NRRF) proposed by the Union and the proposed paradigm shift by the State of Rio de Janeiro.

Keywords: Rio de Janeiro; fiscal recovery regime; fiscal recovery planning; public finances.

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comercias, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

INTRODUÇÃO

O tema da gestão fiscal na administração pública brasileira passa a ganhar mais relevância a partir da Constituição brasileira de 1988. Até então, não havia disposições constitucionais que sinalizavam uma preocupação com o que se convencionou chamar de responsabilidade fiscal. A necessidade de fortalecimento da federação e da cooperação intergovernamental para o atendimento das demandas sociais ensejaram a revisão do até então modelo concentrado de federalismo fiscal e o aperfeiçoamento da gestão orçamentária com o intuito de aumentar a eficiência do gasto público, sobretudo com a elevação do *status* dos municípios a entes federados e a clara desconcentração de poder e descentralização administrativa em favor destes últimos (AFONSO, 2016).

Os gastos públicos, por sua vez, têm como principais instrumentos de financiamento a implementação dos tributos (taxas e impostos) e o endividamento público. Nessa lógica, o desenvolvimento dos princípios e normas de gestão fiscal das finanças públicas brasileiras teve como intuito o controle dos gastos públicos e a manutenção do endividamento público em patamares sustentáveis de pagamento dos seus compromissos com os credores (CRUZ *et al*, 2018).

A Lei Complementar nº 101/2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), torna-se o marco regulatório brasileiro que dispôs sobre finanças públicas, tal qual previra o inciso I do artigo 163 da Constituição de 1988. Dentre os principais aspectos abordados, a LRF estabeleceu limites de gasto com pessoal em relação à receita corrente líquida para os três Poderes e para cada nível de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); limites para o endividamento público; a definição de metas fiscais anuais para os três exercícios seguintes; mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente, como a impossibilidade do gestor público criar uma despesa continuada (por prazo superior a dois anos) sem indicar uma fonte de receita ou uma redução de outra despesa; e mecanismo para controle das finanças públicas em anos de eleição, impedindo a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato e a proibição do aumento das despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato.

Tida por diversos estudiosos e especialistas em finanças como determinante para a trajetória descendente da dívida dos estados no início dos anos 2000 e como

instrumento garantidor de uma saúde financeira pela imposição de limites na aplicação dos recursos públicos (NASCIMENTO, DEBUS, 2002; GIAMBIAGI, 2008; AFONSO, 2016; MORA, 2016), a LRF por si só não foi suficiente para o agravamento da crise fiscal em grande parte dos entes federados que teve início em meados da segunda década dos anos 2000, especialmente no Estado do Rio de Janeiro (MORA, 2016).

Decorrente de uma crise política e econômica nacional que se aprofundou a partir de 2015, com forte contração das atividades produtivas; aumento generalizado do nível de desemprego; redução das transferências governamentais; e corrosão da base tributária dos entes subnacionais (NAZARETH; ARAÚJO, 2021); somaram-se à crise fiscal fluminense especificidades regionais que a afetam de forma mais intensa (SOBRAL, 2018; RIO DE JANEIRO, 2021).

Pressionado pelo estado de calamidade pública no âmbito das finanças públicas decretado em 2016 e tendo o funcionamento da máquina pública inviabilizada por sucessivos arrestos e bloqueio de contas executadas pelo Governo Federal, o então governador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão, aderiu à Lei Complementar Federal nº 159/2017, comumente chamada de Regime de Recuperação Fiscal (RRF), que impôs medidas de ajuste consideradas necessárias para o saneamento das contas e a retomada gradativa da capacidade de pagamento das dívidas que tinham a União como garantidora.

Passados os três primeiros anos da primeira adesão, o Estado do Rio de Janeiro se viu obrigado a ingressar numa segunda versão do RRF, atualizado pela Lei Complementar Federal nº 178/2021, também conhecido como Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF), visto a ausência de condições financeiras do ente subnacional de arcar com o estoque acumulado das dívidas com a União.

Esse artigo se propõe a explicitar os motivos que levaram o Rio de Janeiro a uma nova adesão a um instrumento federal de controle de gastos públicos, de que forma esse processo ocorreu e levantar a hipótese de que nos atuais moldes de desenho do RRF, o Estado do Rio de Janeiro não será capaz de se "recuperar fiscalmente", como denota o programa. Para isso, procura analisar os resultados alcançados na primeira fase do RRF, explicar por que não foram suficientes para a saída definitiva do ERJ do RRF e a mudança de paradigma proposta pelo Estado do Rio de Janeiro. Além dessa introdução e da conclusão, o artigo está subdividido em mais quatro seções, a saber: metodologia

de pesquisa; referencial teórico; gestão fiscal e avaliação do primeiro RRF; e condicionantes para a entrada do ERJ no NRRF[1].

2. METODOLOGIA DE PESQUISA

A pesquisa se utilizou de método qualitativo com base em bibliografia selecionada e análise documental. A pesquisa qualitativa dirige-se à análise de casos concretos em suas peculiaridades locais e temporais, partindo das expressões e das atividades das pessoas em seus contextos locais. Nela busca-se descrever situações ou analisar processos que corroborem com a referência adotada para determinado estudo (FLICK, 2009).

Em relação ao levantamento da documentação indireta, foram utilizados dados e indicadores de gestão para corroborar a hipótese levantada; e o uso de fontes secundárias serviu para consolidar o entendimento e a delimitação do tema escolhido. A pesquisa pode ser identificada a partir de textos relacionados ao aspecto da gestão fiscal, para fins de sistematização da bibliografia pesquisada e selecionada. A partir disso, a seleção de conteúdo foi feita a partir de textos que apresentavam referências sobre o Rio de Janeiro. Foi utilizada a base de dados de periódicos da CAPES para pesquisa e seleção dos artigos a partir das temáticas definidas. A escolha dessas referências foi feita a partir das seguintes palavras-chaves: “Regime de Recuperação Fiscal” e; “Gestão Fiscal” + “Rio de Janeiro”. Os artigos com as palavras-chave “Regime de Recuperação Fiscal” tiveram a delimitação de busca no tempo pelos últimos cinco anos, uma vez que a temática surge a partir de 2017. As demais buscas tiveram a delimitação temporal dos últimos dez anos. Apesar da maior extensão no tempo, considerou-se que esse período ofereceria material suficiente e abrangeria os artigos mais contemporâneos das duas bases de referências teóricas. Todos os artigos tiveram como critério a revisão pelos pares.

As perspectivas em processo da modalidade da pesquisa qualitativa utilizada se fazem presentes através do estudo da legislação recente pertinente ao tema. Dentre

[1]O artigo foi produzido no âmbito das atividades do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas, Estado e Cidadania (GEPPEC), vinculado à Escola de Gestão e Políticas Públicas da Fundação CEPERJ, instituída como Escola de Governo do estado do Rio de Janeiro.

outras, as Leis Complementares Federais números 159/2017 e 178/2021, além de Portarias; Resoluções Ministeriais; Manuais; Decretos e Resoluções Estaduais relacionadas nas referências desse trabalho.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

O artigo está galgado, do ponto de vista teórico, em uma temática inerente aos processos da administração pública, a saber: a gestão fiscal, aqui entendida como as dinâmicas decorrentes do campo das finanças públicas. Como tais, as referências teóricas não estão dissociadas das práticas públicas e muito menos das especificidades que as cercam. Esse ponto é de extrema relevância para a compreensão do caminho traçado neste artigo, que não procura fazer o "estado da arte" desse amplo campo teórico, mas sim a discussão e a aplicabilidade dos conceitos ao caso concreto.

Nessa lógica, esse artigo procura entender a gestão fiscal muito menos pelo ponto de vista da aplicação de um manual de finanças públicas, e mais pela ótica de que ela não se resume apenas por um ajuste das contas públicas através do equilíbrio entre receitas e despesas. Mais do que uma questão técnica de gestão, as finanças públicas estão inseridas num contexto de tensões federativas que podem agravar ou aliviar problemas econômicos estruturais e/ou restringir ou ampliar o espaço decisório da administração pública (SOBRAL, 2018).

Essa demarcação teórica é importante por se tratar de um contrassenso em relação a uma visão mais ortodoxa do trato das finanças públicas brasileiras, tendo como pilar a Lei de Responsabilidade Fiscal, como já explorado na seção introdutória. Por esse caminho, as causas de uma crise fiscal têm relação direta com a performance dos indicadores fiscais, como a redução do ritmo de crescimento da receita corrente líquida (RCL), o crescimento não sustentado das despesas correntes, o crescente endividamento público em relação a sua RCL e até mesmo ao afrouxamento das normas legais de controle fiscal (MORA, 2016). O que se rotula muitas vezes como uma gestão pública perdulária tem relação direta com o entendimento do que é aceitável, na visão de estudiosos, em termos de gasto público, especialmente com despesas correntes (CRUZ *et al*, 2018).

Evidentemente que os indicadores estabelecidos pela LRF se constituem em importantes instrumentos de diagnóstico e monitoramento da saúde das finanças públicas numa visão mais restrita. Insta salientar que o problema não são os indicadores *per si*, mas sim a falta de concertação desses com outras variáveis macroeconômicas; com o campo das políticas públicas (*policies*); com as arenas de decisão (*polity* e *politics*)[2]; e com a interpretação dada aos próprios indicadores.

Em relação a estes últimos, há uma tendência de avaliação das finanças públicas mais pelo lado do numerador dos indicadores, que diz respeito às despesas, do que pelo lado do denominador, que diz respeito às receitas. Isso muito tem a ver com uma visão mais fiscalista de que os instrumentos de controle dos entes públicos, especialmente os subnacionais, se dá pelo lado das despesas, já que a expansão da receita tributária se restringiria, via de regra, pela majoração das alíquotas tributárias sob controle de estados e municípios (GIAMBIAGI; ALÉM, 2015).

No entanto, diferentemente dessa visão usual, esse artigo compartilha de uma outra corrente que defende que o cerne da questão está enraizado na ausência de um sistema de planejamento econômico que garanta uma estrutura sustentada de receitas públicas. Nesse ponto, torna-se essencial que a discussão sobre finanças públicas, cujo objeto de análise é um ente subnacional, não ignore a dimensão econômica regional e suas especificidades. Adicione-se a essa dimensão o caráter conjuntural da economia, que se constitui em ciclos de expansão e retração, tornando-se necessária certa flexibilidade de instrumentos para responder a essas variações. Portanto, a gestão fiscal do Estado do Rio de Janeiro não pode ser encarada meramente como uma questão contábil, mas também através da necessidade de reorganização de sua estrutura tributária, capacidade de financiamento e papel estratégico sob a ótica federativa. De maneira equivocada, a deterioração fiscal dos estados a partir de 2015, em especial o Rio de Janeiro, se pautou numa ingerência fiscal e financeira, desconsiderando que tanto as causas como as consequências dessa crise deveriam ser entendidas numa dimensão federativa, cujas soluções deveriam ser pactuadas nas bases de um federalismo cooperativo (SOBRAL, 2018; TORREZAN e PAIVA, 2021).

Alguns dos argumentos que justificaram a assinatura do primeiro RRF pelo governo do Estado do Rio de Janeiro em condições assimétricas residiam justamente na

[2] Para uma melhor compreensão das dimensões da política (*policyanalysis*), consultar Frey, 2000.

definição econômica de risco moral[3], que tinha como base o descontrole de suas finanças públicas (Sobral, 2018; Torrezan e Paiva, 2021). Naquele momento, numa perspectiva de caos financeiro aprofundado por sucessivos arrestos praticados pelo Tesouro Nacional das receitas estaduais para garantir o pagamento das dívidas que tinham a União como garantidora, arquitetou-se uma governança que tinha como prioridade a aprovação e entrada num programa federal que garantisse um alívio das contas públicas e a retomada do controle de suas finanças. É nessa conjuntura que a Lei Complementar nº 159/2017 é aprovada e tem o Estado do Rio de Janeiro como primeiro e único ingressante nesse modelo que teve como origem normativa as limitações que impunha a Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. GESTÃO FISCAL E AVALIAÇÃO DO PRIMEIRO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

Essa seção pretende resumir as causas que fizeram o Estado do Rio de Janeiro a aderir ao primeiro RRF, considerando que outros trabalhos já exploraram esse tema com propriedade (SOBRAL, 2018; NAZARETH e ARAÚJO, 2021; PASSOS *et al,* 2020; TORREZAN e PAIVA, 2021). A crise do ERJ evidencia-se a partir do biênio 2015-2016, cujo estopim foi um forte desaquecimento econômico global que teve seu início em 2014 e se estendeu ao menos até 2017. Cumpre ressaltar que o ERJ estava inserido nesse contexto, que não somente o atingiu, mas a diversos entes subnacionais.

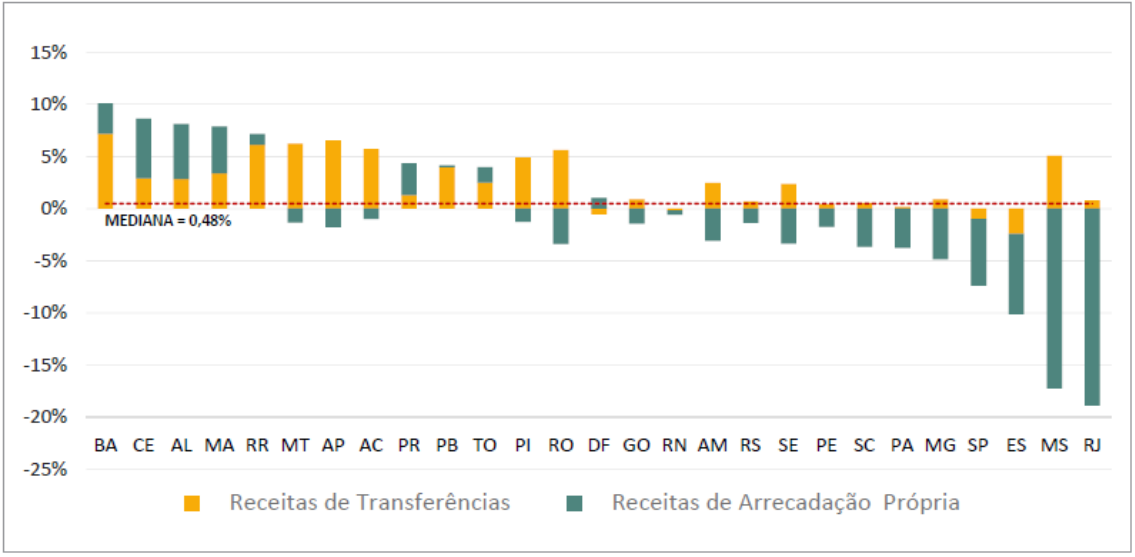
Torrezan e Paiva (2021) sistematizam dois grupos de estados endividados a partir da análise de alguns indicadores fiscais, conforme o gráfico abaixo. Um primeiro grupo composto por São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, cujas características eram: (i) endividamento próximo ou superior a 200% da RCL; (ii) déficit primário ou superávit inexpressivo. Um segundo grupo composto por Amapá, Piauí, Santa Catarina, Bahia, Paraná, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Rio Grande do Norte, que tinham como característica uma situação fiscal menos precária que o primeiro grupo, com endividamento público abaixo dos limites estipulados pela LRF,

[3] Entende-se como risco moral no contexto econômico como a possibilidade de um agente econômico mudar seu comportamento a partir da interpretação de diferentes contextos no qual um dos lados não possui ações verificáveis (Mankiw, 2005). No caso específico, o risco estabelecido pelo Tesouro Nacional era o não-pagamento das dívidas estaduais do RJ que tinham a União como garantidora.

mas com dificuldades de geração de superávits primários para o pagamento de suas despesas primárias.

Naquele momento, a deterioração das finanças estaduais tinha uma série de fatores de ordem conjuntural e alguns de ordem estrutural. Dentre as causas conjunturais, entre 2015 e 2016, 17 estados apresentaram diminuição da arrecadação tributária; dentre estes, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo tiveram uma redução de arrecadação superior a 10%, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional:

Gráfico 1 – Variação real das receitas primárias entre 2015 e 2016



Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional (In.: Tesouro Nacional, p. 19, 2017)

A escassez de recursos resultou em problemas fiscais de toda a ordem: pagamento de fornecedores, folha de pessoal, redução de investimentos, entre outros. O volume de restos a pagar no ERJ no período entre 2014 e 2017 variou impressionantes 562%, passando de um estoque de R$ 3,2 bilhões para R$ 18,33 bilhões (Rio de Janeiro, p. 74, 2021). Os investimentos em relação a RCL, por sua vez, tiveram uma redução em mais de 14% no mesmo período (Idem, p. 67). Já o resultado primário, cujo resultado demonstra a capacidade de financiamento das despesas não-financeiras do ente com sua receita líquida, teve uma variação negativa de 100% entre 2015 e 2016, aumentando seu acúmulo deficitário primário que já vinha crescente desde 2013 (Brasil, p. 94, 2017).

Em resposta à crise fiscal, foi editada a Lei Complementar nº 156/2016, que permitiu o alongamento dos prazos dos estados para o pagamento das dívidas por mais 240 meses, além do refinanciamento de dívidas que envolviam recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Na avaliação de Torrezan e Paiva (2021), essa legislação não atacou os problemas estruturais das finanças públicas existentes, muito menos discutiu a necessidade de um novo pacto federativo.

É nesse contexto que foi instituído o Regime de Recuperação Fiscal através da Lei Complementar nº 159/2017 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 9.109, de 27 de julho de 2017, que estabelecia para estados com graves desequilíbrios financeiros instrumentos de ajuste de contas diante da implementação de medidas emergenciais e reformas institucionais determinadas em um Plano de Recuperação Fiscal a ser elaborado pelo próprio ente federativo e aprovado pelo governo federal.

Para que o ente subnacional aderisse a esse novo instrumento de controle de gastos, ele deveria apresentar cumulativamente três condições, conforme estabelecido no artigo 3º do dispositivo legal que o instituiu: (i) receita corrente líquida (RCL) anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao pedido de adesão ao RRF; (ii) comprometimento com despesas com pessoal e serviço da dívida superior a 70% da RCL do exercício; (iii) acúmulo de um volume total de obrigações contraídas superior a disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

Dadas as condições rígidas para a habilitação ao RRF, apenas o Estado do Rio de Janeiro conseguiu aderir ao programa, ainda que mais da metade dos estados da federação tenham declarado estado de calamidade financeira[4] (TORREZAN e PAIVA, 2021). Passados os três primeiros anos da entrada no Regime, o que se verificou é que as medidas adotadas não foram suficientes para o reequilíbrio das contas públicas, se analisados os critérios de atingimento estabelecidos no artigo 17 do Decreto nº 9.109/2017, a saber: "o equilíbrio das contas públicas de que trata o §5º do art. 2º e o §3º do art.4º da LC nº 159, de 2017, será considerado atingido se, durante a vigência do

[4] Para uma discussão jurídica do uso do instrumento constitucional de declaração de calamidade pública para crises que possuem natureza fiscal-contábil não-decorrentes de guerras, desastres naturais e/ou casos fortuitos, ver Corval e Barros (2021).

Plano de Agosto de 2021 Recuperação Fiscal, o Estado conseguir resultados nominais capazes de estabilizar sua dívida líquida.".

De acordo com o Relatório de Encerramento do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro produzido pelo Conselho de Supervisão do RRF (CSRRF)[5] – órgão criado e composto por um representante da Secretaria do Tesouro Nacional, um representante do Tribunal de Contas da União e um representante indicado pelo Estado do Rio de Janeiro –, o ERJ atingiu apenas parcialmente seus objetivos de equilíbrio das contas públicas. Para tanto, o CSRRF avaliou a sustentabilidade da política fiscal implementada, ou seja, se há receitas suficientes frente às suas despesas, e se a dívida está administrada. Foram utilizados dois indicadores para verificar a consistência do Plano de Recuperação Fiscal apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro (Relatório de Encerramento do RRF-RJ, 2021):

1. Indicador de Resultado Nominal; e
2. Indicador de fontes de financiamento de dívidas de curto prazo.

Para cada um desses dois indicadores, o ERJ apresentou em seu Plano metas anuais de atingimento. Quanto ao resultado nominal, entre 2017 e 2020, o ERJ cumpriu as metas para todos os exercícios, exceto para 2019 (Idem, p. 19).

Quanto aos restos a pagar (RP)[6], que compõe o segundo indicador analisado, o ERJ apresentou valores decrescentes entre 2017 e 2020. O Estado também apresentou melhora na relação entre o RP e a RCL (Idem, p. 20).

Como visto, o Estado definiu metas de praticamente zerar inscrições de restos a pagar a partir de 2019 e controlar o estoque de RP como forma de avaliação de sua situação fiscal. Apesar da redução, até o fim do 1º quadrimestre de 2021 (gráfico 3), ainda se registrava um estoque de R$ 10,5 bilhões, correspondente a 16% de sua RCL.

Quanto à dívida consolidada líquida (DCL) e sua relação com a receita corrente líquida (RCL), ainda que não tenha sido objeto de avaliação pelo CSRRF para fins de

[5] Compete ao CSRRF monitorar as ações do Estado ao longo do período de vigência do Plano de Recuperação Fiscal (PRF), tendo por foco a manutenção das condições e ações pactuadas no Plano. Nesse sentido, observa a ocorrência de eventuais desvios decorrentes de atos vedados pelo art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017; efetua a classificação de desempenho segundo indicadores correspondentes a essas vedações, ao cumprimento de medidas de ajuste e metas fiscais; elabora relatório periódico (bimestrais, semestrais e anuais) em que reporta fatos relevantes e as ações e desempenho do Estado no período observado; sugere atualizações no PRF. Adicionalmente, analisa justificativa de pedidos de revisão ao Ministro da Economia.

[6] Os restos a pagar demonstram as obrigações pendentes por parte da Administração, isto é, produtos e serviços recebidos pelo ente e ainda não pagos.

conclusão do parecer de encerramento do RRF, ele é destacado no relatório. Entre 2016 e 2021, não houve redução dos níveis da DCL e nem da relação DCL/RCL, cujo resultado se deu pelo não pagamento dos encargos da DCL (Idem, p. 22).

A avaliação da evolução da DCL reflete o nível de atingimento do equilíbrio proposto pelo RRF, pois consiste na obtenção de resultados primários suficientes para estabilizar a dívida líquida. Os dados do gráfico demonstram um aumento de 60% da DCL no período 2016-2021[7], enquanto a relação DCL/RCL teve um incremento 47% no mesmo período. O resultado só não foi pior pelo abatimento de R$ 18 bilhões da DCL por conta da aplicação dos artigos 1ºA e 4ºC da Lei Complementar nº 156/2016, alterada pela Lei Complementar nº 178/2021, que implicaram em alterações no contrato da Lei Federal nº 9.496/1997. Ainda que a União já tenha retirado esses valores do estoque da dívida consolidada, está pendente a assinatura de termo aditivo para a homologação dos valores.

Feito esse apanhado geral desde a entrância do ERJ no RRF até o Relatório de Encerramento dessa primeira fase (2017-2020), convém explicitar os fatores que ajudaram a explicar a grave crise financeira e o insucesso do processo de ajuste das finanças estaduais, a despeito da avaliação do CSRRF em seu Relatório de Encerramento. Destaque-se: (i) a não retomada do crescimento econômico nacional; (ii) a situação do preço do barril do petróleo e, consequentemente, a arrecadação de royalties; (iii) a crise do setor petrolífero brasileiro em decorrência de escândalos de corrupção na Petrobras, que afetaram particularmente o Estado do Rio de Janeiro; (iv) dificuldade de incremento da RCL estadual; (vi) má gestão da dívida fundada e da dívida de curto prazo do Estado (TORREZAN e PAIVA, 2021). Mais uma vez, depara-se com uma série de causas de ordem conjuntural de pouco controle pela gestão estadual, aprofundadas por uma negligência a causas estruturais históricas no ERJ que apenas torna mais difícil uma verdadeira recuperação fiscal do Estado.

5. A ENTRADA DO ERJ NO NOVO REGIME DE RECUPERAÇÃO

As crises fiscais têm seus fundamentos no aumento da necessidade de arrecadação e as características pró-cíclicas das receitas e despesas públicas

[7] Dados até o 1º quadrimestre de 2021.

(TORREZAN e PAIVA, 2021). Portanto, num cenário de recessão econômica e a partir de uma orientação pró-cíclica, tende-se a tomar medidas de retração fiscal-financeira dos entes subnacionais que, normalmente ineficientes e ineficazes em suas ações alocativas, sacrificam o próprio bem-estar social da população que deveria ser atendida.

A Lei Complementar nº 159/2017 dedicou-se em estabelecer um rol exaustivo de vedações ao ente subnacional relacionados ao gasto público e nenhuma discussão acerca da necessidade do aumento das receitas públicas e formas disso ocorrer. Dos dezesseis incisos descritos no artigo 8º da supracitada lei, que trata das vedações impostas ao ente subnacional durante a vigência do RRF, apenas três não estão diretamente relacionados a algum tipo de gasto público. Enquanto isso, das treze menções a palavra "receita(s)" no texto da lei, nenhuma se referia a algum mecanismo para o seu aumento. Quando analisamos o rol das oito medidas de ajuste que os entes obrigatoriamente têm que realizar para fazer jus à entrada no RRF (art. 2º), três se referem ao aumento de receita ("Leilões de Pagamento"; "Reestruturação de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista"; e "Redução de Benefícios Fiscais"), duas a instituição de regras previdenciárias ("Reforma da Previdência" e "Regime de Previdência Complementar"), uma de organização administrativa ("Centralização da Gestão Financeira"); uma de diminuição de despesas ("Revisão de Regimes Jurídicos de Servidores") e outra de controle de despesas ("Teto de Gastos"). Ainda que o legislador tenha se preocupado, em certa medida, com ações de aumento de receita, verifica-se que são ações pontuais, que não são capazes de induzir uma mudança estrutural ou rediscutir aspectos do pacto federativo (PASSOS *et al,* 2020). Segue, na tabela abaixo, o cumprimento dessas medidas pelo Estado para ingresso no NRRF (tabela 1).

Tabela 1 – Cumprimento pelo ERJ das medidas obrigatórias impostas pela LC nº 159/2017

MEDIDAS	BASE JURÍDICA	OBSERVAÇÕES
Revisão de Regimes Jurídicos de Servidores	LC n° 194, de 05 de outubro de 2021	**Extintas 3 de 4 medidas** - Triênio para novos servidores*** - Conversão de licenças em pecúnia - Incorporação de gratificações*
Reforma da Previdência	EC n° 90/2021 e LC n° 195, de 05 de outubro de 2021	**Atendidas 3 de 4 medidas** - Idade mínima para aposentadoria - Temporalidade para pensão por morte* -Alíquota de contribuição *
Regime de Previdência Complementar	Parecer SEI n° 9.837 /2021/ME e Lei nº 6.243, de 21 de maio de 2012	Já atendida anteriormente
Centralização da Gestão Financeira	Decreto n° 44.899 de 05 de agosto de 2014, Lei nº 287, de 04 de dezembro de 1979; Decreto nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997; Decreto nº 44.899, de 05 de agosto de 2014 e Resolução SEFAZ nº 779, de 05 de agosto de 2014	Já atendida anteriormente
Leilões de Pagamento	Parecer SEI n° 8.693/2021/ME e Lei nº 7.629, de 09 de junho de 2017	Já atendida anteriormente
Reestruturação de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista	Parecer SEI n° 10.227/2021/ME e Decreto Estadual n° 47.422, de 23 de dezembro de 2020	Já atendida anteriormente
Teto de Gastos***	LC n° 198, de 28 de dezembro de 2021 e LC nº 193, de 05 de outubro de 2021	Ano base escolhido: 2021
Redução de Benefícios Fiscais	Parecer 55/2021/SEFA2/SUBJUR e Promoção FDL/21-RRF, Lei nº 8.645, de 09 de dezembro de 2019 e Decreto nº 47.057, de 04 de maio de 2020	Estado já cumpre através do FOT
Autorização para aderir ao NRRF**	Lei n° 9.429, de 05 de outubro de 2021	

* Medidas atendidas antes da entrada no NRRF
** Apesar de não constar como medida obrigatória, havia a necessidade de autorização ao Estado em aderir ao NRRF para a renegociação da dívida com a União.
*** Em discussão no Supremo Tribunal Federal (STF) no bojo da Ação Cível Originária (ACO) nº 3.457
Fonte: Portal Transparência Fiscal. Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Com o encerramento da primeira fase do Regime de Recuperação Fiscal e a reformulação dos instrumentos normativos, especialmente com a promulgação da Lei Complementar federal nº 178/2021, que alterou a LC nº 159/2017, o ERJ novamente solicitou adesão ao agora Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF). Em seu pedido de adesão ao Novo Regime de Recuperação Fiscal, realizado em 25 de maio de 2021, o Estado alega a presença de todos os requisitos de habilitação listados no artigo 3º da LC nº 159/2017, cominado com o artigo 3º, incisos I e II, do Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021. Em seu artigo 3º, a Lei Complementar nº 159/2017 estabelece os seguintes requisitos:

> 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: **(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**
>
> a) correntes superiores a 95% (noventa e cinco por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; ou **(Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**
>
> b) com pessoal, de acordo com os arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que representem, no mínimo, 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e **(Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**
>
> 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.
>
> § 1º Ato do Ministro de Estado da Fazenda definirá a forma de verificação dos requisitos previstos neste artigo.

> § 2º Excepcionalmente, o Estado que não atender ao requisito do inciso I deste artigo poderá aderir ao Regime de Recuperação Fiscal sem as prerrogativas do art. 9º. **(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**
> § 3º Na verificação do atendimento dos requisitos do caput para Estados com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020 que pedirem nova adesão, serão computadas as obrigações suspensas em função daquele Regime. **(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**

Por sua vez, o Decreto Federal n° 10.681, de 20 de abril de 2021, assim estabelece:

> Art. 3º O pedido de adesão dos Estados ao Regime de Recuperação Fiscal será apresentado à Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia e conterá:
> (...)
> § 3º Serão incluídas na verificação do atendimento dos requisitos do caput do art.3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, para Estados com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020 que pedirem **nova adesão**:**(sem grifo no original)**
> I - na despesa corrente de que trata a alínea "a" do inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, os juros não pagos em função do referido Regime; e
> II - nas obrigações de que trata o inciso III do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, o valor das prestações não pagas em função do referido Regime.

Depreende-se da leitura dos dispositivos que, além do ERJ não ter conseguido melhorar nenhum de seus indicadores durante a vigência do 1º RRF a ponto de não estar mais "habilitado" ao NRRF, o governo federal ainda criou regras específicas para o Estado, conforme explicitado no § 3º do artigo 3º do Decreto Federal nº 10.681 de 2021, quando estabelece critério exclusivo aos entes que pedirem nova adesão. Como se sabe, o ERJ foi o único ente que aderiu ao primeiro modelo do RRF.

Em relação aos requisitos de habilitação ao NRRF, o ERJ, em seu pedido de adesão, demonstrou sua necessidade de ingresso. Quanto ao inciso I do artigo 3º da LC nº 159/2017, o Relatório de Gestão Fiscal do ERJ do 3º quadrimestre de 2020 demonstra que a Receita Corrente Líquida foi de aproximadamente três vezes menor do que a Dívida Consolidada Líquida[8] .

Quanto ao inciso II, as alíneas "a" e "b" são alternativas, de modo que o ERJ demonstrou estar habilitada na alínea "a", pois, ao confrontar as despesas e receitas correntes, verificou-se que as despesas correntes, considerando as obrigações suspensas com juros, representam aproximadamente 108% das receitas correntes aferidas no exercício de 2020[9] .

Por fim, em relação ao inciso III da LC nº 159/2017 cominado com o artigo 3°, § 3°, inciso II, do Decreto Federal n° 10.681, de 20 de abril de 2021, extrai-se do Relatório de Gestão Fiscal do Estado do Rio de Janeiro que as obrigações por ele contraídas são superiores às disponibilidades de caixa[10] .

Definidos os requisitos de habilitação e deferido o pedido pelo governo federal em 04 de junho de 2021, o ERJ passou a ter de 30 a 180 dias, a contar desta data, para elaborar o seu Plano de Recuperação Fiscal, composto obrigatoriamente pelas seguintes seções, de acordo com o artigo 5º do Decreto Federal 10.681 de 2021:

> "Artigo 5º: O Plano de Recuperação Fiscal será composto das seguintes seções:
> I - diagnóstico da situação fiscal do Estado no exercício anterior;
> II - projeções financeiras para o exercício corrente e para os exercícios subsequentes, considerados os efeitos da adesão ao Regime sobre as finanças do Estado;
> III - detalhamento das medidas de ajuste que serão adotadas durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, dos impactos esperados e dos prazos para a adoção das referidas medidas;

[8] Fonte: Anexo 2 do RGF 3º Quadrimestre de 2020. Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (In.: Portal da Transparência Fiscal do Estado do Rio de Janeiro).
[9] Fonte: Anexo 1 e Anexo 3 – RREO 6º bimestre 2020 / SUCADP/Subsecretaria do Tesouro/SEFAZ-RJ (In.: Portal da Transparência Fiscal do Estado do Rio de Janeiro).
[10] Fonte: Anexo 5, RGF 3º Quadrimestre 2020 Consolidado (In.: Portal da Transparência Fiscal do Estado do Rio de Janeiro).

> IV - ressalvas às vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e definição de impacto financeiro considerado irrelevante para fins de aplicação do disposto no § 6º do referido artigo;
>
> V - metas, compromissos e hipóteses de encerramento do Regime de Recuperação Fiscal; e
>
> VI - leis ou atos normativos dos quais decorram, nos termos do disposto neste Decreto, a implementação das medidas previstas no § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, ou demonstração da desnecessidade de edição de legislação adicional, conforme o disposto no § 8º do referido artigo."

A grande inovação do ponto de vista operacional do NRRF referente às vedações impostas no artigo 8º é a possibilidade de afastá-las, conforme inciso II do § 2º do artigo 8º da LC 159/2017 e inciso IV do artigo 5º do Decreto Federal 10.681 de 2021. O afastamento das vedações pode ocorrer no NRRF desde que previstas expressamente no Plano de Recuperação Fiscal (PRF) a ser elaborado pelo ente subnacional. Se na primeira versão do RRF o ERJ se utilizava do instrumento da compensação financeira *a posteriori* para os atos que incorreram em violação a essas vedações, no novo Regime o Estado deve ter planejamento e articulação institucionais suficientes para garantir que despesas vedadas *a priori* constem do seu Plano e garantam que a máquina pública tenha condições de entregar os bens e serviços necessários à população.

Uma mudança sensível diz respeito exatamente às vedações que não foram afastadas no PRF. Enquanto no primeiro RRF o Estado poderia compensar posteriormente os gastos que o violavam, na nova versão esses gastos só poderiam ser realizados caso suas compensações fossem apresentadas e aprovadas previamente pelo Conselho de Supervisão do RRF. Sem adentrar à discussão de uma possível perda de autonomia administrativa e financeira para a realização dos ajustes na máquina pública que os gestores julguem necessárias[11] , as mudanças no instrumento normativo implicam no estabelecimento de uma governança pública capaz de planejar seus atos e

[11] Para o aprofundamento dessa discussão, ver Passos *et al*., 2020.

indicar suas prioridades, especialmente do ponto de vista de gastos com pessoal, fruto da maioria das vedações impostas pela LC nº 159/2017.

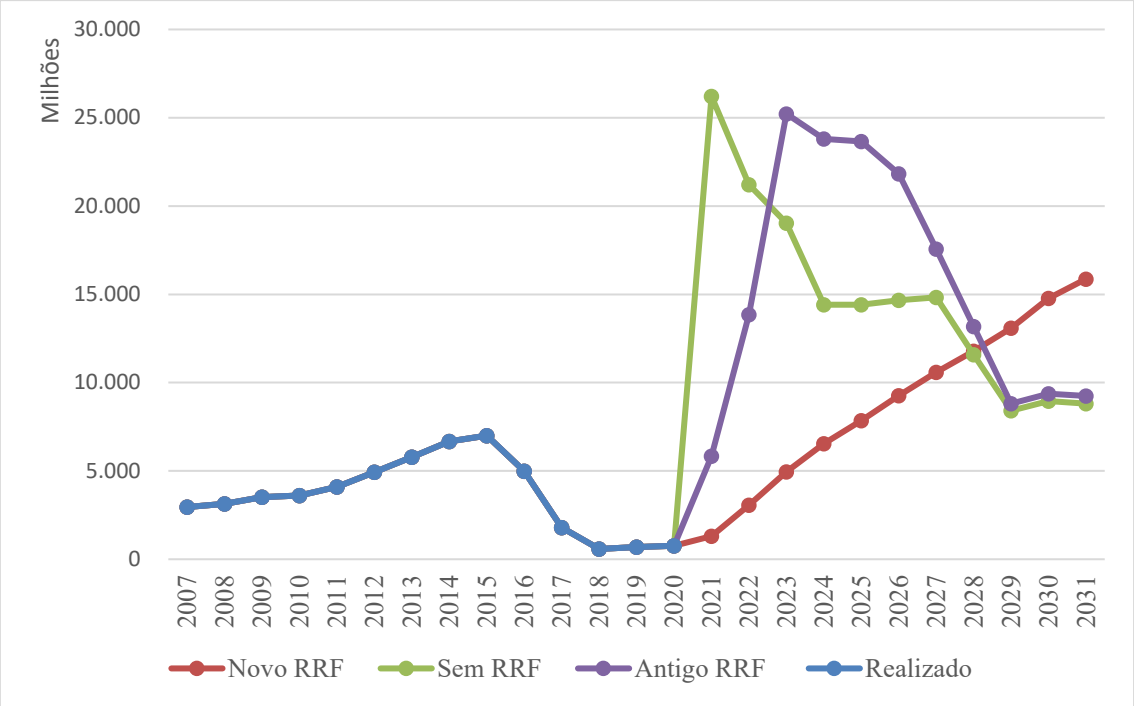
Em relação às medidas obrigatórias, duas se revelaram mais relevantes durante o processo de negociação entre o Governo Federal e o ERJ: a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA (teto de gastos); e a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União.

Outra mudança de grande impacto é a possibilidade de permanência do ente subnacional no RRF por até nove exercícios financeiros (§ 6º do inciso V do art. 2º da LC nº 159/2017), observadas as hipóteses de encerramento (art. 12) e extinção (art. 13), enquanto na primeira versão do RRF a possibilidade era de trinta e seis meses renováveis por período não superior ao original. Do ponto de vista da organização fiscal do Estado, o novo prazo estabelecido é mais realista para o atingimento de metas fiscais que permitam a retomada do controle financeiro do Estado e a assunção de suas obrigações imediatas. No entanto, considerando-se as obrigações financeiras de pagamento do serviço dívida consolidada com a União, nove anos dificilmente serão suficientes para garantir que o ERJ passe a honrar com os seus compromissos. Conforme mostrado no gráfico 7, a dívida consolidada líquida do ERJ estava na ordem dos R$ 172 bilhões no 1º quadrimestre de 2021. Isso equivale a quase três vezes à receita corrente líquida realizada pelo ERJ ao final de 2020.

Evidentemente que o NRRF é vital para a continuidade da máquina pública estadual, visto que o Regime permite certo escalonamento do pagamento do serviço da dívida (gráfico 2). Caso o Estado não tivesse aderido ao NRRF, já teria que ter desembolsado R$ 26 bilhões em 2021 e R$ 21 bilhões em 2022[12] . Isso representa, respectivamente, 31,7% e 25,6% da RCL do ano de 2021 (R$ 82 bilhões). À título de comparação, a despesa total com pessoal representou 40,6% da RCL de 2021 (R$ 33 bilhões).

[12] Fonte: SUPADP/SEFAZ-RJ (In.: Rio de Janeiro, p. 89, 2021).

Gráfico 2 - Serviço da Dívida, 2007-2031 (R$ milhões)



Fonte: SUPADP/SEFAZ-RJ (*In.:* Rio de Janeiro, p. 88, 2021)

Mesmo que o escalonamento do serviço da dívida permita um alívio nos primeiros anos no desembolso financeiro, os valores de desembolso tornam-se cada vez maiores com o passar dos anos, o que revela não apenas um grande desafio do ponto de vista fiscal, mas que enseja a própria rediscussão de pacto federativo, já que as restrições orçamentárias deslocarão recursos necessários para a manutenção da máquina pública e para a realização de políticas públicas em prol da sociedade com vistas ao pagamento de dívidas cujo principal credor é a União.

É nesse ínterim que o Estado apresenta um novo Plano de Recuperação Fiscal cujos pilares são a geração de receitas estruturantes a partir da retomada do desenvolvimento econômico do Rio de Janeiro. De saída, o Diagnóstico da Situação Fiscal apresentado não se resume a analisar as contas do ano anterior como determina a LC nº 159/2017, mas torna-se um verdadeiro instrumento de análise histórica das finanças públicas fluminenses.

Já em sua introdução, alega que o problema econômico e, consequentemente, arrecadatório continuou potencialmente mesmo com Estado tendo aderido à primeira versão do RRF. Isso teria tornado evidente a dificuldade de se lidar com uma economia

carente de maior redinamização e transformação estrutural positiva se nenhuma ação indutora do gasto público fosse impulsionada de forma mais efetiva. Diante da continuidade dos desafios de política fiscal e das atuais medidas legais disponíveis para administrá-lo, considera que a adesão ao NRRF é algo essencial. Nesse sentido, a prioridade para ajuste fiscal torna-se um compromisso fundamental, embora isso não signifique necessariamente tomá-lo como um pressuposto nem um fim em si mesmo. Para o Estado, uma solução rigorosa que passe pela sua recuperação fiscal envolve combiná-lo com ações que fortaleçam as funções da administração estadual somadas às políticas de emprego e da renda sob um território produtivo (Rio de Janeiro, p. 10-11, 2021).

O diagnóstico procura fazer uma ampla análise dos antecedentes das adversidades fiscais atuais do ERJ com o intuito de posicionar historicamente o seu desenvolvimento econômico. A intenção é demonstrar que qualquer que seja o desenho ou arcabouço institucional elaborado como um programa de recuperação fiscal para o Rio de Janeiro deve levar em consideração suas especificidades para o alcance de soluções duradouras. Não há como se atingir objetivos se não se sabe de onde se está partindo. Partindo desse pressuposto, o Diagnóstico aborda os antecedentes históricos da trajetória político-econômica do Estado do Rio de Janeiro que, em certa medida, colaboraram para ter se chegado à conjuntura atual.

Os antecedentes ao processo de consolidação econômica do Estado do Rio de Janeiro dentro do contexto nacional mostram como a lógica de consolidação de uma economia regional foi influenciada de maneiras distintas a partir de diferentes pontos de partida. No caso do ERJ, explicita-se como a lógica da "capitalidade"[13] influenciou para que aqui não tivesse um forte processo de interiorização econômica. Mesmo que vetores de modernização em escala nacional tenham surgido e requalificado algumas parcelas do território fluminense, essas bases se mantiveram insulares, sem gerar adensamento produtivo de forma efetiva e com carências consideráveis de infraestrutura básica.

Do ponto de vista do processo de desenvolvimento, o cerne da questão fluminense é a contradição entre a ainda centralidade nacional de seu núcleo metropolitano e a fragilidade da divisão territorial do trabalho sob seu comando. Configura-se um território economicamente esgarçado, com economias regionais não

[13] Para compreensão do conceito, ver Silva e Versiani, 2015.

consolidadas nem integradas, e rede urbana limitada diante de reduzidas centralidades que pudessem ser alternativas à macrocefalia da capital.

O documento aponta como os complexos logístico-produtivos no ERJ não foram desenvolvidos de forma plena, dependendo sua dinâmica principalmente de determinantes externos ao território. Aborda também um padrão sistêmico de vulnerabilidade econômica relacionada a outros Estados da Federação. Associa esses dados ao problema da "estrutura produtiva oca" fluminense, aqui entendida como um processo de desadensamento de importantes cadeias de produção, levando ao agravamento das condições que impedem a indústria de transformação de se constituir no motor chave do crescimento econômico e do progresso técnico. Trata-se de um esvaziamento que leva ao esgarçamento do tecido produtivo e à ociosidade de uma série de recursos no território. Isso ocorre por uma perda de diversificação e complexidade econômica a partir de uma trajetória centrada na capacidade de sobrevivência operacional com menor valor agregado (conteúdo local). Políticas de fomento, portanto, não podem ser desprezadas, já que num quadro de estrutura produtiva oca, podem ser essenciais se relacionadas a uma reordenação do pacto federativo no sentido de sê-la nacional, e não isolada em escala regional (RIO DE JANEIRO, p. 14-15, 2021).

A última parte dessa seção aborda de que maneira a evolução recente dos dados relacionados à economia fluminense reflete um problema estrutural agravado por uma conjuntura adversa que atingiu toda a economia nacional, mas com maiores impactos na economia fluminense. Explicita como o cenário de pandemia reforçou os riscos de reafirmação desse padrão de vulnerabilidade econômica e suas evidências no mercado de trabalho. Como exemplo, mostra que o Rio de Janeiro foi a unidade da federação com o pior saldo de empregos formais, com a assustadora cifra de -127.155 empregos em apenas um ano (2020), inclusive sublinhando a diferença expressiva para o segundo pior resultado, Rio Grande do Sul, de - 20.220 empregos e Minas Gerais gerando 32.717 novos empregos. Nota-se que ambos estados, também com problemas fiscais, como já abordado anteriormente, tiveram desempenhos melhores que o ERJ, reforçando a relevância de se lidar com a especificidade da problemática ao se tratar a necessidade de ajustes fiscais. Portanto, mesmo em um contexto negativo severo no nível nacional, algumas economias regionais conseguiram responder melhor (RIO DE JANEIRO, p. 25-29, 2021).

Diante desses antecedentes, ganha-se maior consciência no debate público sobre a crise estadual que é essencial potencializar efeitos multiplicadores a partir de atividades econômicas indutoras, proporcionando janelas de desenvolvimento. Isso permitiria reflexos positivos diretamente sobre a questão fiscal estadual. Nesse sentido, e sem desconsiderar o compromisso com medidas necessárias de controle de despesa, o grande enfrentamento da crise exigiria uma atenção especial em medidas para aumentar de forma sustentada as receitas públicas.

Do ponto de vista conjuntural da geração de receitas, uma análise do comportamento da atividade econômica brasileira vis-à-vis a economia fluminense para o período entre 2008 a 2020 deixa claro que esta sofre os efeitos da desaceleração da economia brasileira de forma muito mais aguda, em particular, por conta da sua vulnerabilidade decorrente da parcela significativa das receitas provenientes de royalties e participações especiais (R&PE), além das limitações apresentadas na própria arrecadação tributária. O comportamento da arrecadação fluminense se explica basicamente pelo ICMS, que representa, em média, 73% das receitas tributárias[14]. Uma melhor performance do ERJ nos últimos anos dependeu em boa medida de uma série de receitas extraordinárias realizadas, como programas de refinanciamento de débitos tributários. O fato é que as receitas de ICMS ainda não recuperaram níveis de arrecadação compatíveis com 2014. Isso sugere o quanto é importante uma recuperação econômica mais efetiva.

Numa análise comparada com outros Estados, o que se observa é que muito embora o ERJ permaneça como a terceira economia no ranking do PIB estadual, atrás de São Paulo e Minas Gerais, sua Receita Corrente Líquida não reflete esse comportamento. Na análise da RCL per capita o ERJ sai da nona posição no ranking estadual em 2007 para décima oitava posição em 2020, fato que reforça a vulnerabilidade da arrecadação da economia fluminense em relação às receitas do setor de Óleo e Gás (RIO DE JANEIRO, p. 41, 2021).

Quanto às despesas do Estado, destaque-se o intenso processo de ajuste fiscal ocorrido nos últimos anos, até mesmo antes do ingresso do Estado no Regime de Recuperação Fiscal. Com o RRF, as despesas continuaram a cair, alcançando em 2020 níveis compatíveis com o ano de 2008 em valores reais (Rio de Janeiro, p. 52, 2021).

[14] Fonte: SIAFE-Rio (*In.*: Rio de Janeiro, p. 34, 2021)

Em comparativo da evolução das despesas estaduais no período de 2018 a 2020, o ERJ aparece como o quarto estado com maior redução, com uma queda de 11% frente ao crescimento real mediano de 0,5%[15]. Todavia, isto não foi suficiente para atingir o ajuste fiscal necessário.

Diante desse cenário, o ERJ apresentou em seu PRF treze medidas de ajuste, todas voltadas para a geração de novas receitas. As medidas encontram-se descritas através de Notas Técnicas (NTs) elaboradas pela Secretaria de Estado de Fazenda e encaminhadas ao governo federal como parte integrante do Plano submetido este ano à avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional. Dentre as medidas, destaca-se o "Multiplicador dos investimentos – Pacto RJ" e "Multiplicador dos Investimentos – Espaço Fiscal"; e a medida referente à criação de um mercado financeiro de crédito de carbono no ERJ.

Em relação à primeira medida, consiste na mensuração dos impactos econômicos do programa estadual de investimentos chamado Pacto RJ e seus efeitos sobre a arrecadação de ICMS. O Pacto RJ é um pacote de investimentos da ordem de R$ 17 bilhões com foco em infraestrutura de abastecimento de água, mobilidade e reforma urbana. O programa contempla mais de cinquenta projetos nos 92 municípios fluminenses[16]. Esse artigo não se propõe a monitorar e avaliar os investimentos realizados pelo Pacto RJ, mas a lógica de geração de receitas públicas através de gastos com investimentos. De forma direta, o estudo conduzido pelo ERJ estima o retorno da ordem de R$ 3 bilhões na arrecadação de ICMS com o gasto público em insumos de setores fluminenses para a realização dos investimentos entre 2022 e 2026. O estudo, no entanto, não aborda o encadeamento do gasto público, sendo esse retorno apenas referente ao gasto no setor conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0).[17]

De igual maneira, o Estado propõe outra medida com a mesma metodologia dos multiplicadores fiscais, chamada de "Espaço Fiscal". De acordo com os documentos encaminhados para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), essa medida seria possível a partir do momento que outras medidas de ajuste fossem implementadas e utilizadas

[15] Fonte: SICONFI (*In.*: Rio de Janeiro, p. 53, 2021)
[16] Para informações sobre o Programa, está disponível o site para consulta http://pacto.rj.gov.br/
[17] Para o detalhamento da medida, consultar a Nota Técnica nº 57/2021/SUBPOF/SEFAZ/RJ, disponível em: https://bit.ly/3G2TuSK

para o pagamento do serviço da dívida, liberando, portanto, espaço fiscal para a realização de investimentos a partir de 2025 até o limite permitido pela medida popularmente conhecida como teto de gastos. Essa medida do "Espaço Fiscal", de acordo com cálculos da SEFAZ-RJ, teriam um impacto direto de R$ 5,1 bilhões até 2030.

Por último, a medida do "Crédito de Carbono" consiste na identificação, certificação e negociação de créditos de carbono do Estado do Rio de Janeiro, atribuindo um valor monetário às emissões de gases de efeito estufa causadores das mudanças climáticas. De acordo com a Nota Técnica apresentada pelo Estado[18], um crédito de carbono é um título que corresponde a evitar a emissão de uma tonelada equivalente de gás carbônico na atmosfera. A medida permite a internalização dos custos sociais gerados pela poluição aos custos privados de produção e consumo dos respectivos emissores, com o potencial de construir uma agenda sustentável para o ERJ. Estima-se que o potencial de receita a ser auferida pelo ERJ pela medida alcance R$ 1,03 bilhão por ano, a partir de 2024, dos quais R$ 103 milhões por ano integrarão as medidas adicionais do PRF.

No documento inicialmente enviado pelo Estado, as medidas de ajuste propostas pelo Estado tinham um potencial de impacto de R$ 100 bilhões em novas receitas até o final da vigência do NRRF. No entanto, diversas considerações e recomendações foram feitas pela STN no Parecer SEI nº 18401/2021/ME[19]. Dentre essas recomendações, destaca-se a sugestão de incorporação dos impactos das medidas de multiplicador de gastos no cenário-base das finanças estaduais[20], considerando, nas palavras da própria STN "ser plausível um efeito fiscal sobre a arrecadação do Estado como resultado dessas intervenções ["Pacto RJ" e "Espaço Fiscal"], e considerando que as despesas com investimentos já se encontram no cenário base [...]."

Quanto ao crédito de carbono, apesar de ser medida inovadora e capaz de fomentar até mesmo um novo mercado financeiro baseado em ativos sustentáveis, a

[18]A Nota Técnica encontra-se na pasta 3 dos anexos do Plano de Recuperação Fiscal entregue em 10/02/2022 e pode ser acessada através do link abaixo, assim como as demais NTs das medidas de ajuste https://bit.ly/3G5r36I

[19] Disponível em: https://bit.ly/3LMx6hX

[20] O cenário-base consistiu numa entrega anterior às medidas de ajuste propostas do Estado, em que se demonstrava o cenário de receitas e despesas no horizonte dos próximos nove exercícios financeiros. É a base sob a qual a STN avalia as necessidades de medidas adicionais para que haja equilíbrio financeiro e garantia de pagamento do serviço da dívida ao final do período de vigência do NRRF.

STN recomendou a retirada de seus efeitos financeiros do Plano, por considerar como medida de ajuste fora da alçada do Estado. No caso específico, considera que a medida se condiciona à aprovação de lei em âmbito federal regulamentando o mercado de emissões. Na avaliação da STN, frustrações na sua efetivação motivariam inadimplência do Estado, de acordo com o estabelecido no artigo 7º-B da LC nº 159/2017.

A partir da incorporação dos efeitos financeiros de algumas medidas ao cenário-base, bem como a desconsideração dos efeitos financeiros de outras por estarem "fora da alçada estadual", segundo a avaliação da STN e, ainda, a reavaliação de outras medidas, em especial a de securitização da dívida ativa[21], as medidas de ajuste aceitas pelo Tesouro Nacional para fins de equilíbrio econômico-financeiro do PRF estadual perfazem um potencial de geração de receitas da ordem de R$ 49 bilhões até 2030.

O processo de adesão do ERJ ao RRF em 2017 não foi fruto de planejamento, mas, dentre outros fatores já explorados nesse trabalho, da falta dele. A ausência de um diagnóstico adequado da realidade da economia fluminense – seja em seu aspecto estrutural como também conjuntural; as tomadas de decisão estratégicas na alocação de recursos desconsiderando os impactos futuros nas finanças públicas e os efeitos sobre a cadeia produtiva e o bem-estar da população fluminense e; a limitação instrumental dos entes subnacionais em gerar receitas próprias colaboraram ao quadro caótico que levou o Rio de Janeiro a se submeter a um conjunto de regras de restrição fiscal.

A partir da entrada no RRF, o ERJ se submeteu não só a uma série de regras, mas também a princípios já descritos no artigo 1º da Lei Complementar nº 159/2017, como sustentabilidade econômico-financeira, equidade intergeracional, transparência das contas públicas, confiança das demonstrações financeiras e celeridade das decisões. O RRF, para o atingimento do seu objetivo *latu-sensu*, requer ação planejada e coordenada entre os Poderes, órgãos, entidades e fundos que compõem o Estado do Rio de Janeiro.

Observa-se que o Estado vem avançando, ainda que vagarosamente, em direção à institucionalização de mecanismos de governança para responder aos desafios de monitoramento e cumprimento do que foi pactuado no Plano de Recuperação Fiscal, seja em sua primeira versão, seja na que foi submetida ao Governo Federal em fevereiro

[21]Para melhor entendimento em relação a esta medida, sugiro a leitura das Notas Técnicas referentes ao assunto, bem como as avaliações da STN sobre. Disponível em: https://bit.ly/3LMx6hX; https://bit.ly/3LzCx3F; https://bit.ly/3G5r36I

de 2022. De forma tardia, após mais de dois anos da data de homologação do primeiro Plano de Recuperação Fiscal[22], o Governo do Estado do Rio de Janeiro estabeleceu em novembro de 2019 (Decreto Estadual 46.820, de 05 de novembro de 2019) a responsabilidade pelo monitoramento do cumprimento do RRF pelos órgãos e entidades das administrações direta e indireta do Estado, atribuindo funções executivas e fiscalizatórias à então Secretaria da Casa Civil e Governança e à Secretaria de Fazenda. Apesar do estabelecimento de funções e prerrogativas de fiscalização a esses dois órgãos, apenas em janeiro de 2020, através do Decreto Estadual nº 46.906 de 21 de janeiro de 2020, institucionalizou-se a criação da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento Econômico-Financeiro do Regime de Recuperação Fiscal (CARRF) para o exercício das atribuições conferidas em decreto anterior, cabendo à Secretaria de Fazenda a indicação da presidência da Comissão, dois representantes titulares e respectivos suplentes e; dois representantes titulares da Secretaria da Casa Civil e Governança e respectivos suplentes. Em termos de institucionalidade, a CARRF juntava-se, então, ao Núcleo de Monitoramento do RRF instituído no âmbito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, criado por meio da Resolução PGE nº 4.339 de 17 de janeiro de 2019. Posteriormente, a CARRF passaria a ser reconhecida pela sigla COMISARRF.

No entanto, a instituição dessas estruturas de governança não foi suficiente para garantir uma maior organização administrativa do Estado do Rio de Janeiro diante da necessidade de monitoramento e cumprimento do RRF. Como evidência, cite-se o descumprimento do teto de gastos previsto no artigo 4º da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, como consta no Relatório de Encerramento do RRF elaborado pelo Conselho de Supervisão em agosto de 2021. Outra evidência, apontada no mesmo relatório, diz respeito às medidas de ajuste previstas e não-implementadas pelo Estado, gerando uma frustração da ordem de R$ 10 bilhões (Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, p. 14-18, 2021).

Verifica-se que tanto os mecanismos de monitoramento e fiscalização de medidas obrigatórias, como o cumprimento do teto de gastos; quanto os mecanismos de planejamento e execução para o atingimento das metas que o próprio ente estabeleceu

[22] O primeiro PRF foi homologado pelo Governo Federal em 05 de setembro de 2017, conforme publicado no Diário Oficial da União em 06 de setembro de 2017, nº 172, seção 1, p. 20-21.

como medidas de ajuste foram falhos, revelando a necessidade de aprimoramento da governança instituída. Destaque positivo foi a institucionalização de um portal eletrônico sobre o Regime de Recuperação Fiscal pelo Estado, com informações didáticas sobre o que se trata o RRF e documentos correlacionados, conferindo maior transparência para a sociedade.

Já no âmbito da discussão do Novo RRF, nova modificação do Decreto Estadual 46.820 ocorreria em julho de 2021, com a edição do Decreto Estadual nº 47.699, que instituiu o Conselho Consultivo da COMISARRF, com o objetivo de assegurar a participação dos demais poderes do ERJ no processo de planejamento e acompanhamento da elaboração do novo Plano de Recuperação Fiscal. Apesar de seu caráter consultivo, a criação do Conselho provê maior governança estadual ao RRF, uma vez que garante a participação institucional dos demais poderes que não apenas o Poder Executivo para o permanente acompanhamento e avaliação sobre o PRF. Ainda que cada Poder, por atribuição própria, já exerça funções jurisdicional, de controle e de fiscalização do Poder Executivo, estes Poderes também estão sujeitos ao RRF e são diretamente afetados pelas decisões tomadas pelo Poder Executivo. Torna-se, portanto, lógico e fundamental sua participação na elaboração e monitoramento do Plano, conferindo solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo procurou analisar as condicionantes que envolveram a entrada do Estado do Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal em 2017 e a necessidade de continuidade no programa de socorro financeiro elaborado pelo governo federal em novas bases legais. Mostrou a necessidade e vitalidade de aderir ao programa, especialmente por evitar sua insolvência financeira, uma vez que o governo estadual não teria condições de realizar suas políticas públicas e quitar vultosas quantias de sua dívida com seu principal credor, a União. Ao mesmo tempo, explicitou as contradições do próprio programa, que não se debruçou em soluções que rediscutam o pacto federativo e/ou pensem na geração estruturada de novas receitas, tendo seu olhar ainda muito concentrado no controle de despesas. Ressalte-se, como evidenciado, o pesado

esforço que o ente já realizou na diminuição de suas despesas públicas durante a vigência do primeiro RRF.

Sob a ótica dos referenciais básicos desenvolvidos sobre gestão das finanças, o artigo procurou demonstrar um outro aspecto que não apenas o contábil-financeiro para a avaliação das contas públicas. A discussão para a saída do ERJ da crise fiscal passa pela compreensão além da conjuntura econômica ou de possíveis desvios de conduta dos gestores públicos; é preciso considerar os aspectos estruturais que revelam fragilidades na sustentação da economia fluminense.

A reflexão proposta avança no entendimento do Regime de Recuperação Fiscal como um instrumento de recuperação financeira dos Estados, mais especificamente, do Rio de Janeiro. Por se tratar de tema recente e com pouca literatura desenvolvida, há muitos aspectos exploratórios a serem estudados, tais como: (i) a necessidade de se avaliar os resultados efetivos que o programa pode proporcionar ao longo dos próximos anos na melhoria de indicadores fiscais consagrados na literatura e na *práxis* da administração pública; (ii) as saídas que colaborem para o desenvolvimento das economias estaduais, especialmente com a adesão de novos Estados ao RRF[23]; (iii) os arranjos institucionais desenvolvidos para melhor fiscalização, controle e monitoramento do RRF, baseado em princípios de governança.

A elaboração do novo Plano de Recuperação Fiscal revela alguns elementos que avançam a partir de conceitos de governança pública[24], especialmente na justificação de suas decisões em informações de qualidade, tendo como referência o Diagnóstico da Situação Fiscal realizado. Prova disso foram as discussões travadas durante o processo de elaboração do PRF, como revelam os diversos ofícios e pareceres de ambos os entes.

Destaque-se as discussões em torno da implementação de um teto de gastos aos moldes do governo federal e a extinção dos adicionais por tempo de serviço (triênios) dos servidores estaduais. Ainda que o Poder Executivo tenha encaminhado os projetos de lei referentes ao RRF à Assembleia Legislativa Estadual (ALERJ) nos moldes exigidos pelo governo federal[25], a Casa Parlamentar, de maneira democrática e

[23] O Plano de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022. Como já discutido, o Estado do Rio de Janeiro ainda possui pendências jurídicas para ter seu Plano homologado. O Rio Grande do Sul foi habilitado em 27/01/2022, tendo de 30 a 180 dias para apresentar seu Plano.
[24] Para esse assunto, ver: Tribunal de Contas da União, 2020.
[25] Projeto de Lei nº 4852/2021; Projeto de Lei Complementar nº 46/2021; Projeto de Lei Complementar nº 48/2021; Projeto de Lei Complementar nº 49/2021. Disponíveis em: https://www.alerj.rj.gov.br/

sustentada por ampla discussão com a sociedade[26], definiu pela extinção do benefício pecuniário apenas para os novos entrantes no serviço público, assegurando àqueles que já são servidores os seus direitos.

Nesse sentido, apesar da correlação de forças determinar a predominância e imposição de medidas pela União ao governo estadual, os tomadores de decisão vem buscando agir em defesa do que ela acredita ser melhor para os interesses da sociedade, cujo fim último é garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais à população. E esse deve ser o fim último de uma boa governança pública.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Uma história da lei brasileira de Responsabilidade Fiscal**. RDU, Porto Alegre, Edição Especial, p. 126-154, 2016.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal. Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro: Relatório de Encerramento – RRF – RJ. Agosto de 2021. Disponível em: https://bit.ly/3PznSID. Acesso em: 14 maio2022.

_____. Governo Federal. Lei Federal nº 9.496. 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, DF, 11 de setembro de 1997.

_____. Governo Federal. Lei Complementar Federal nº 156. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF, 28 de dezembro de 2016.

[26] "Aviso de Pauta: ALERJ inicia, nesta terça-feira, discussões do Plano de Recuperação Fiscal". Disponível em: https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/51410; "ALERJ discute teto de gastos, triênio e adesão ao Novo Regime de Recuperação Fiscal em segunda rodada de audiências públicas". Disponível em https://bit.ly/3G34Oy8. Acesso em: 17 maio 2022.

_____. Governo Federal. Lei Complementar Federal nº 159. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, DF, 19 de maio de 2017.

_____. Governo Federal. Lei Complementar Federal nº 178. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 13 de janeiro de 2021.

_____. Governo Federal. Decreto Federal nº 10.681. Regulamenta a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, DF, 20 de abril de 2021.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. (2017). Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. Brasília, DF. Disponível em:https://bit.ly/3lrXwur. Acesso em: 14 maio2022.

_____. Tribunal de Contas da União. Governança pública: referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Edição 3. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

CORVAL, Paulo Roberto dos Santos; BARROS, Gabriela Garcia Rodrigues de. Responsabilidade Fiscal e Sistema de Finanças Públicas de Crise. **Revista Thesis Juris – RTJ**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 375-401, jul.-dez. 2021.

CRUZ, Alethéia Ferreira da; LOPES, Bruno Lobão; PIMENTA, Daiana Paula; SOARES, Gustavo Fernandes. A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, nº 52(4), p. 764-775, jul. – ago. 2018.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. São Paulo: Artmed, 2009.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas – PPP**. Brasília, nº 21, p. 211-259, junho de 2000.

GIAMBIAGI, Fábio; *et al*. **Economia Brasileira e Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas:** Teoria e Prática no Brasil. São Paulo: GEN Atlas, 2015.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

MORA, Mônica. **Evolução recente da dívida estadual.** Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, nº 2185).

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Lei complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

NAZARETH, Paula Alexandra; ARAUJO, Nina Quintanilha. O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal. **Cadernos de Desenvolvimento Fluminense**. Rio de Janeiro, nº 21, jul.-dez. 2021.

PASSOS, William Souza; *et al.* O Regime de Recuperação Fiscal e o futuro do Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense Rio de Janeiro**, nº. 19, Dossiê Retomada Econômica Pós-Pandemia. p. 70-91, jul.- dez. 2020.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Estadual de Fazenda. Diagnóstico da Situação Fiscal. Julho 2021. Disponível em: https://bit.ly/3wZu3xx. Acesso em: 10 mais 2022.

_____. Decreto Estadual nº 46.820. Disciplina o monitoramento interno do Regime de Recuperação Fiscal e a comunicação entre o Conselho de Supervisão Fiscal e o Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ. 05 de novembro de 2019.

_____. Decreto Estadual nº 46.906. Altera o Decreto nº 46.820, de 05 de novembro de 2019, que disciplina o monitoramento interno do Regime de Recuperação Fiscal e a comunicação entre o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal e o Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ. 21 de janeiro de 2020.

_____. Decreto Estadual nº 47.699. Altera o Decreto Estadual n° 46.820, de 05 de novembro de 2019, que disciplina o monitoramento interno do Regime de Recuperação Fiscal.

_____. Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020. Disponível em: https://shre.ink/6sn. Acesso em: 15 maio 2022.

SILVA, Mauro Osório da; VERSIANI, Maria Helena. História da Capitalidade do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, N.7, p. 75 - 90, jan.-jun. 2015.

SOBRAL, Bruno. Finanças Públicas Fluminenses e Tensão Federativa: Uma Abordagem da Crise a partir das Especificidades Econômicas e do Marco de Poder. Monografia vencedora do Prêmio Ministro Gama Filho, Edição 2018.

TORREZAN, Raphael Guilherme Araújo; PAIVA, Cláudio César de. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 55(3): p. 716-735, maio – jun. 2021.

SITES CONSULTADOS

Portal Transparência Fiscal. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível https://bit.ly/3sRtbcP. Acesso em: (entre os 10 a 17 maio) 2022.

Novo Plano de Recuperação do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em https://bit.ly/3LyyxAl. Acesso em: 15 maio 2022.

Pacto RJ. Disponível em http://pacto.rj.gov.br/ (consultado em 15/05/2022).
Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. https://www.alerj.rj.gov.br.Acesso em: 17 maio 2022.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.