

# LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O CASO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

---

## *LAW OF TAX RESPONSIBILITY AND THE CASE OF RIO DE JANEIRO STATE*

**CINARA PATRÍCIA DA SILVA**

Pós-Graduada “*Lato Sensu*” em LLM em Direito de Negócios pela FMU. Advogada  
cinara@nfva.adv.br

**Resumo:** O presente artigo pretende apresentar a necessidade da adoção de *compliance*, essencialmente referente à Lei de Responsabilidade Fiscal em relação ao Estado do Rio de Janeiro. O Estado do Rio de Janeiro foi submetido a vários fatores que geraram uma crise nas finanças públicas do Estado. Um dos fatores primordiais para que o Estado chegasse a esse patamar foi má gestão das finanças públicas, com nítida desobediência da Lei Complementar N° 101/2000. Portanto, se abordará no artigo justamente a importância da adoção de *compliance* na gestão de finanças públicas do Estado, a fim de que não se repita a situação de calamidade pública, com a imprescindibilidade de recuperação fiscal.

**Abstract:** The present article intends to show the need to adopt compliance, essentially in reference to the Law of Tax Responsibility related to Rio de Janeiro State. Rio de Janeiro was submitted to a lot of factors that created a crisis in its public finances. One of the main factors that led the State to get to this level was the bad public finances administration, with clear disobedience to the Complementary Law N 101/2000. Therefore, the article will focus precisely the importance of adopting tax compliance in the State public tax administration, so that there is no repetition of the situation of public calamity, with the need of fiscal recovery.

**Palavras Chaves:** finanças públicas; Lei de Responsabilidade Fiscal; má gestão; recuperação fiscal; *compliance*.

**Keywords:** public finances; Law of Tax Responsibility; bad management; tax recovery; compliance.

**Sumário:** 1. Introdução - 2. Direito Financeiro: 2.1. Finalidade da atividade financeira do Estado: 2.1.1. Problemática com a finalidade da atividade estatal - 3. Responsabilidade fiscal - 4. O Estado do Rio de Janeiro: 4.1. Verbas federais; 4.2. Queda da arrecadação, crise do petróleo e quedas dos *royalties*; 4.3. Falha na gestão de finanças públicas - 5. Necessidade de adoção de *compliance* pelo Estado do Rio de Janeiro - 6. Considerações finais.

### 1. INTRODUÇÃO

Trata o presente trabalho da necessidade de adoção de *compliance* pelo Estado do Rio de Janeiro, essencialmente para com a Lei Complementar n° 101/2000.

Nesse contexto, o objetivo do trabalho é contextualizar os conceitos de finanças públicas, responsabilidade fiscal, governança corporativa e *compliance*, para depois assimilá-los, a fim de verificar a problemática do ponto de vista do Estado do Rio de Janeiro.

Pretende-se demonstrar que a má gestão de finanças públicas, essencialmente, atrelada a outros fatores, contribuíram para o estado de calamidade pública em que se encontra o ente público.

Dessa forma, se discorrerá sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, essencialmente aos pontos primordiais expressos no Art. 1º, § 1º da LC nº 101/2000, e como esses fatores são importantes para que o ente público mantenha uma gestão de finanças saudável, que não foi o caso do Estado do Rio de Janeiro.

Ao final, diante do estudo apresentado, se determinará como a *compliance* aplicada essencialmente à Lei de Responsabilidade Fiscal pode ajudar a evitar que o estado incorra em nova necessidade de pedido de recuperação fiscal.

## 2. DIREITO FINANCEIRO

O Direito Financeiro pode ser conceituado, segundo Harada<sup>1</sup> (2011, p. 17), como “o ramo do Direito Público que estuda a atividade financeira do Estado sob o ponto de vista jurídico”.

Assim sendo, o Direito Financeiro é voltado para a atividade financeira do Estado, porém partindo da questão normativa das finanças públicas.

O doutrinador prossegue explicando que o Direito Financeiro tem como objeto material a atividade financeira, sendo que esta se divide em receita, despesa, orçamento e crédito público. Dessa forma, se substancia em disciplinar normativamente toda a atividade financeira do Estado e todos os aspectos inerentes em que se divide (HARADA,<sup>2</sup> 2011).

Logo, se denota que o Direito Financeiro vem a ser o aspecto normativo aplicável às finanças públicas, sendo estas subdivididas em receita, despesa, orçamento e crédito público, que possuem também suas regulamentações próprias.

Nesse sentido, Messa<sup>3</sup> (2009) acrescenta que o Direito Financeiro trata de disciplina jurídica ou normatividade da atividade financeira do Estado, sendo que neste ponto inclui o estudo: dos conceitos básicos em relação ao tema financeiro; dos órgãos que realizam atividade financeira; e das relações jurídicas pertinentes à matéria financeira.

Uma vez que está se comentando sobre a atividade financeira do estado, seja ela a nível federal, estadual ou municipal, é necessário que esta se pautem em normas legais, a fim de regulamentar a atividade financeira dos estados e impedir que ocorram abusos.

---

<sup>1</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 17.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> MESSA, Ana Flávia. *Direito Tributário: Direito Material*. 3. ed. São Paulo: Rideel, 2009.

Evidencia-se, dessa maneira, o quanto é necessário entender o conceito de direito financeiro e sua abrangência, a fim de compreender sua correlação com a Lei de Responsabilidade Fiscal, visto a necessidade legal de aprovação de orçamentos públicos mediante os ditames estipulados pela LRF.

## 2.1. Finalidade da atividade financeira do Estado

Importante entender as razões da atividade financeira do Estado, que deram origem propriamente ao direito financeiro, para verificar se este está cumprindo com sua finalidade primordial.

A atividade financeira do Estado visa propiciar necessidades básicas as pessoas, que formam a sociedade. Uma vez que máquina estatal arrecada impostos, os contribuintes querem e tem o direito de ver os valores retornarem em benefício à sociedade, como contrapartida em melhorias na educação, saúde e segurança, por exemplo.

Resta descrever as palavras do doutrinador Harada<sup>4</sup> (2011, p. 4), que bem descreve a finalidade da atividade financeira do Estado:

“Como já dissemos, a finalidade última do Estado é a realização do bem comum. E para isso o Estado precisa prover e aplicar recursos financeiros. Daí porque os fins da atividade financeira coincidem com as próprias finalidades da atuação estatal destinada à satisfação das necessidades coletivas, que crescem na mesma proporção do agigantamento do Estado moderno. Essas necessidades coletivas são inúmeras e das mais variadas espécies. Abrangem construções de edifícios públicos, monumentos comemorativos, cemitérios, estádios, aeródromos, hospitais, pontes, praças, viadutos; abertura de ruas, avenidas, estradas vicinais e rodovias; manutenção dos serviços de transportes e comunicações; preservação e conservação de monumentos históricos e artísticos integrados em conjuntos urbanos; defesas interna e externa; prestação jurisdicional; assistência social; previdência social; saúde e higiene; educação e cultura, mais uma infinidade de outros serviços”.

A atividade financeira estatal tem como fundamento a prestação de serviços essenciais a fim de garantir o bem-estar comum, posto que o dever maior do Estado é voltado para população, que direta ou indiretamente é contribuinte deste.

Porém, a atual realidade nacional é a de que o Estado virou uma “máquina estatal”, em que a arrecadação exacerbada acaba sendo necessário somente para sua própria manutenção.

Messa<sup>5</sup> (2009, p. 33), ainda, delimita as metas que a atividade financeira do Estado deveria alcançar, como sendo: “a) atendimento aos objetivos do Estados, sejam eles de cunho político, econômico ou administrativos; b) atendimento as necessidades

<sup>4</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 4

<sup>5</sup> MESSA, Ana Flávia. *Direito Tributário: Direito Material*. 3. ed. São Paulo: Rideel, 2009, p. 33.

públicas; c) subsistência do Estado, d) resguardo dos direitos fundamentais, e) implementação das condições mínimas de sobrevivência, f) prestação dos serviços públicos, g) realização de um ideal que promove um bem-estar, resultando na possibilidade do pleno desenvolvimento das potencialidades humanas, estimulando a compreensão e a prática de valores espirituais, h) organização, preservação e aperfeiçoamento da vida humana na sociedade”.

Pode se corroborar que o bem-estar da sociedade e o principal objetivo de atendimento as necessidades públicas básicas, a fim do bem comum, está em muito devassado em nível nacional, estadual e municipal.

Conclui-se, dessa forma, que apesar do ente público possuir metas a cumprir, tem como finalidade primordial, através de sua atividade financeira, propiciar o bem comum, visando garantir o bem-estar da população a fim de possibilitar o crescimento das potencialidades humanas, porém, atualmente este bem comum ainda não foi alcançado de maneira satisfativa.

#### 2.1.1. Problemática com a finalidade da atividade estatal

Tem-se que, diante das metas a serem alcançadas pela atividade financeira do Estado, aos poucos, e com o passar dos anos, o Estado vem sucumbindo ao seu principal ideal a fim de manter sua subsistência.

Isto porque, não consegue satisfazer as necessidades públicas básicas, que lhe são de sua responsabilidade, o que promove o sentimento de revolta na sociedade, que vê o Estado como apenas arrecadador de tributos, ou usurpador de dinheiro, e não como entidade que visa o bem comum da sociedade.

Nos apontamentos de Longo<sup>6</sup> (2010, p. 45):

“Este poder-dever do estado em criar tributos, deve ser acompanhado de uma medida coercitiva para garantir a subsistência do próprio estado de direito; entretanto, problemas culturais do Brasil criam uma espécie de subcultura criminal, onde se acredita que o pagamento de tributos não retorna diretamente para os contribuintes em razão da precariedade dos serviços prestados, o que poderia ser resolvido com educação fiscal e solidariedade fiscal”.

O autor expõe que a tributação é medida para manutenção do Estado, mas que porém, no Brasil, não se acredita que o pagamento de tributos retornem diretamente aos contribuintes em razão da precariedade dos serviços prestados.

---

<sup>6</sup> LONGO, André Koller Di Francesco. *Manual de Gestão e Planejamento Tributário*. Porto Alegre: Paixão, 2010, p. 45.

Pois, se a finalidade do Estado, através da atividade financeira, é o bem comum, substanciado no fomento de bem-estar da sociedade, os contribuintes estão corretos ao desacreditarem no sistema nacional.

Seja pela precariedade dos serviços prestados, seja pelos escândalos de corrupção que assolam toda a nação, é evidente que o sistema de atividade financeira do Estado não está atingindo sua finalidade.

Uma vez que temos Estados praticamente decretando falência, obviamente que a responsabilidade fiscal e a finalidade do Estado perante sua atividade financeira não estão sendo respeitados.

Neste diapasão, a responsabilidade fiscal que vem sendo descumprida sistematicamente pelos estados é o próximo tópico a ser abordado, e que se coaduna de forma abrangente para que o estado não consiga promover o bem-estar social.

### 3. RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000, disciplina sobre a responsabilidade fiscal dos estados, precisamente estabelecendo as normas de finança públicas, voltada essencialmente para a responsabilidade na gestão fiscal.

O próprio Governo Federal<sup>7</sup> (2015), através do site [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br), disponibilizou documento definindo a lei de responsabilidade fiscal. O documento transcreve que:

“A Lei de Responsabilidade Fiscal é um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, que passa a valer para os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal)”.

E como código de conduta, vem a disciplinar a responsabilidade de gestão fiscal dos administradores públicos em relação aos orçamentos, receitas e despesas públicas, para que haja mais transparência na prestação de contas dos setores públicos e bom funcionamento da máquina estatal.

A responsabilidade de gestão fiscal, questão fundamental da Lei Complementar nº 101/2000,<sup>8</sup> é determinada pelo § 1º do art. 1º da mencionada Lei, que especifica:

“Art. 1º [...] § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Dicas: Dicas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja>

<sup>8</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 02.02.2018.

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”.

Diante da norma expressa, pode-se entender que a responsabilidade na gestão fiscal se caracteriza pela ação planejada e transparente nas contas públicas, com o intuito de prevenir riscos e corrigir desvios no equilíbrio financeiro, e com observância de metas de resultados entre receitas e despesas, a fim de que haja equilíbrio financeiro, buscando a obediência a limites e condições impostos por lei.

A Lei Complementar n° 101/2000, conhecida popularmente como Lei de Responsabilidade Fiscal, veio com o objetivo de tornar as finanças públicas mais transparentes e gerar equilíbrio financeiro aos entes públicos.

Dentre os pontos de destaque para que ocorra a responsabilidade de gestão fiscal, a ação planejada é a embasada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo (NASCIMENTO e DEBUS,<sup>9</sup> 2018).

O planejamento, através da aprovação legislativa, torna regular os planos de finanças públicas para determinado período, além de garantir a previsão de despesas e arrecadação públicas, gerando a própria prevenção de gastos públicos por consequência.

Em relação à transparência, também descrita no início do § 1º, art. 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo Nascimento e Debus<sup>10</sup> (2018), esta será efetivada através do conhecimento e da participação da sociedade, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público.

A transparência tem sido difundida nos setores públicos, com a adoção de portais específicos em sites governamentais, onde o cidadão comum tem acesso às despesas, orçamentos, licitações, e vários outros dados de interesse da sociedade, porém, ainda ausente uma participação popular massiva no que diz respeito à discussão e elaboração dos planos e orçamentos fiscais dos entes públicos.

---

<sup>9</sup> NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Lei Complementar n° 101/2000*: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. at. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 02.02.2018.

<sup>10</sup> NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Lei Complementar n° 101/2000*: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. at. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 02.02.2018.

---

Já no que diz respeito à prevenção de riscos, está preconizada a adoção de mecanismos para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais, e tais eventualidades serão atendidas com os recursos da reserva de contingência, a ser prevista na LDO (NASCIMENTO e DEBUS,<sup>11</sup> 2018).

A reserva de contingência deve estar prevista na LDO e inclusa nos orçamentos anuais evitando déficit no planejamento fiscal público, que poderia ocasionar sérios prejuízos ao ente público, que teria que retirar dinheiro orçado em outro departamento para quitação de eventuais despesas extraordinárias.

As correções de desvio, outro tópico importante abordado pela lei, são visualizadas quando há mais gastos maiores do que arrecadação, ou seja, por algum motivo específico o ente está tendo mais despesas, gerando prejuízo, e dessa forma é necessário fazer uma correção de desvio de orçamento.

Nascimento e Debus<sup>12</sup> (2018, p. 11) dão um exemplo prático da correção de desvio, quando demonstram que:

“[...] se a despesa de pessoal em determinado período exceder os limites previstos na lei, medidas serão tomadas para que esse item de gasto volte a situar-se nos respectivos parâmetros, através da extinção de gratificações e cargos comissionados, além da demissão de servidores públicos, nos termos já previstos na Constituição Federal”.

Portanto, a correção de desvio é autoexplicativa, já que, havendo gasto exacerbado em determinada área do serviço público, se achará uma correção para que não haja mais desvio de verba.

Finalmente, “o equilíbrio orçamento é quando as contas públicas conseguem um equilíbrio autossustentável, sem que o ente busque operações de crédito, a conseqüentemente não aumentando a dívida pública” (NASCIMENTO e DEBUS,<sup>13</sup> 2018, p. 11).

No caso, o setor público não visa lucro, mas nem por isso deveria se endividar sem conseqüências, justamente por isso o equilíbrio orçamentário é relevante, para que o setor público respeite o valor de sua receita, e gaste somente aquilo que pode, sem gerar dívidas desnecessárias.

Se o ente público respeitar as normas instituídas por lei complementar para a responsabilidade de gestão fiscal, poder-se-ia verificar uma melhoria na aplicação das finanças públicas, com conseqüentes retornos positivos aos contribuintes.

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem, 11 p.

<sup>13</sup> NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Lei Complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. at. 11 p. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf> >. Acesso em: 02.02.2018.

Infelizmente, não é este o caso! Muitos estados brasileiros beiram a falência, e sem o auxílio do governo federal, sequer conseguiriam pagar os salários dos funcionários públicos contratados.

Neste ponto, resta demonstrar o maior problema noticiado no Brasil, em relação ao descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cometido, neste caso, pelo Estado do Rio de Janeiro.

#### 4. O ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Estado do Rio de Janeiro vem sofrendo nos últimos anos para lidar com as finanças públicas do estado. Os escândalos envolvendo o governo do Estado também não auxiliam para que haja uma melhora das receitas.

Porém, é nítido que muito do quadro crítico criado no estado se deve ao desrespeito às normas de responsabilidade na gestão fiscal. O fato dos responsáveis deixarem que o estado chegasse a uma dívida pública exorbitante demonstra o descompasso da realidade do estado frente às diretrizes imposta pela LC nº 101/2000.

Para se ter noção da quantia absurda do débito do estado, Puff<sup>14</sup> (2016, p. 3), em reportagem sobre a crise do estado, apurou com a Secretaria Estadual da Fazenda do RJ o “déficit em 2016 era de R\$ 19 bilhões e que, deste valor, R\$ 12 bilhões diziam respeito a contas do Estado com a Rio Previdência e R\$ 7 bilhões eram de dívida pública”.

Obviamente que para um estado decretar estado de calamidade, como foi o caso, há outros fatores que interverem negativamente para o saldo desfavorável das contas públicas, porém, se o ente público respeitasse o mínimo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, a situação seria muito menos assoladora, não contendo um déficit de R\$ 19 bilhões.

Neste ponto, analisar algumas questões cruciais para a situação de calamidade das finanças públicas a fim de evitar que ocorra futuramente é no mínimo necessário, e, à vista disso, passa a se verificar as causas mais importantes para a situação financeira crítica do Estado.

##### 4.1. Verbas Federais

É bom consignar que boa parte dos prejuízos nas finanças públicas do Estado adveio da recepção dos jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Porém, também se expõe que o Estado tinha conhecimento dos gastos provenientes com o evento esportivo, mas não houve planejamento financeiro satisfatório desde o conhecimento da vindo do evento ao Estado até o começo dos Jogos.

---

<sup>14</sup> PUFF, Jefferson. 4 motivos que levaram o Rio a decretar estado de calamidade pública. 2016, 3 p. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36566996>>. Acesso em: 02.02.2018.



Isto porque, como o próprio site do Governo<sup>15</sup> (2014) em matéria especial sobre a candidatura do Estado do Rio de Janeiro a sede das Olimpíadas e Paraolimpíadas, exprimiu que o Estado já tinha conhecimento do recebimento dos jogos em 2009, como se demonstra da trajetória da candidatura do Rio de Janeiro:

“- Setembro de 2007 – cidade encaminha carta de intenção ao Comitê Internacional, após escolha interna;

- Junho de 2008 – cidade é anunciada oficialmente como cidade candidata a sede dos Jogos;

- Abril de 2009 – visita técnica na cidade pela Comissão Avaliadora;

- 02 de outubro de 2009 – é escolhida como sede dos jogos olímpicos”.

Portanto, ao menos, com absoluta certeza, o Estado tinha total ciência da realização dos jogos desde 02.10.2009, quase sete anos antes da realização dos Jogos Olímpicos.

Mesmo assim, o Estado sucumbiu para cumprir as exigências mínimas do comitê internacional, o que culminou em 2016, na decretação do estado de calamidade pública, através do Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016.

O Decreto foi publicado com a finalidade de garantir que houvesse a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos.

Diante da decretação, restou ao Estado pedir auxílio financeiro ao governo federal para custear, segundo Puff<sup>16</sup> (2016, p. 03), “a finalização da ligação Ipanema-Barra da linha 4 do metrô, pagar horas extras de policiais e garantir salários de servidores ao menos até os Jogos”.

Porém, isso só fez o estado se endividar ainda mais com o governo federal, o que resultaria em mais crise financeira, e conseqüente necessidade de acordo com o governo federal, para impedir a falência do estado, através da adesão a recuperação fiscal.

#### 4.2. Queda da arrecadação, crise do petróleo e quedas dos royalties

Segundo o próprio Decreto<sup>17</sup> de Calamidade instituído pelo Governo do Rio de Janeiro, uma das razões da grave crise econômica que assola o estado, foram a queda da arrecadação e dos *royalties* em conjunto com a crise do petróleo, como se verifica:

<sup>15</sup> BRASIL. Governo do Brasil. *ESPECIAL: Conheça a trajetória da candidatura do Rio para os Jogos de 2016*. 2014. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/esporte/2014/08/especial-conheca-a-trajetoria-da-candidatura-do-rio-de-janeiro-para-os-jogos-olimpicos-de-2016>>. Acesso em: 02.02.2018.

<sup>16</sup> PUFF, Jefferson. *4 motivos que levaram o Rio a decretar estado de calamidade pública*. 2016, 3 p. Disponível em: < <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36566996>>. Acesso em: 02.02.2018.

<sup>17</sup> GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 45.692 de 17 de junho de 2016. Decreta estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.age.fazenda.rj.gov.br/age/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?\\_afzLoop=1250023878930280&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC310494&\\_adf.ctrl-state=dqz3nxc34\\_9](http://www.age.fazenda.rj.gov.br/age/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afzLoop=1250023878930280&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC310494&_adf.ctrl-state=dqz3nxc34_9)>. Acesso em: 02.02.2018.

“A queda na arrecadação, principalmente a observada no ICMS e nos *royalties* e participações especiais do petróleo. [...] DECRETA: Art. 1º- Fica decretado o estado de calamidade pública, em razão da grave crise financeira no Estado do Rio de Janeiro, que impede o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016”.

Realmente estes foram fatores que resultaram em redução de arrecadação da máquina estatal, e com os custos aumentando diante do investimento para receber as Olimpíadas, a balança econômica não resultou em qualquer equilíbrio financeiro.

Em dados informados pela Secretaria da Fazenda do RJ, em junho de 2016, houve diminuição de 10% na arrecadação do ICMS no acumulado dos últimos 12 meses, e em relação ao barril do petróleo, o valor estava em US\$ 40,00, sendo que nos últimos dez anos chegou a valer US\$ 110 (PUFF,<sup>18</sup> 2016).

Logo, houve uma diminuição significativa na arrecadação do Estado, que poderia ter sido melhor planejada através da prevenção de risco, já que a crise do petróleo, por exemplo, é anterior ao ano de 2016.

Porém, a queda de arrecadação, se houvesse um planejamento de gestão fiscal adequado, não tenderia a trazer tantos prejuízos, e, neste ponto está o maior problema que acabou gerando a calamidade financeira do Estado, a falha na gestão das finanças públicas, melhor analisada no item a seguir.

#### 4.3. Falha na gestão de finanças públicas

Este é o ponto crucial para a crise enfrentada pelo Estado. É primordial e essencial observar que houve total contrariedade às diretrizes expressa no § 1º, do Art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Estado.

Primeiramente, no que diz respeito ao planejamento, como visto, o Estado já tinha conhecimento de que seria sede dos Jogos Olímpicos em 2009, quase sete anos antes do evento. Promoveu debates e discussões sobre o planejamento e investimento para o evento.

No entanto, como se pode perceber, não houve um real planejamento a longo prazo, para fazer com que não houvesse necessidade de empréstimos de valores vultosos a sustentar o evento, em detrimento de questões de mais urgência pública, como saúde e segurança.

Ainda, não houve qualquer planejamento em detrimento da questão da diminuição de arrecadação, que não ocorreu de uma hora para a outra, mas teve mais impacto no período em que o Estado mais precisava arredar, durante o período anterior ao evento esportivo.

<sup>18</sup> PUFF, Jefferson. *4 motivos que levaram o Rio a decretar estado de calamidade pública*. 2016. Disponível em: < <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36566996>>. Acesso em: 02.02.2018.

O petróleo também pode sofrer variações de preços, e a crise nacional por causa da corrupção na estatal já vinha diminuindo o valor do barril, ou seja, o Estado não deveria apoiar sua arrecadação em valor de mercadoria que pode sofrer com grandes oscilações.

O problema é que o Estado se acostumou a ter a arrecadação embasada em *royalties* do petróleo, quando necessariamente deveria estar focado no valor recebido através de receitas diretas, que pode ter variações, mas que não prejudicam o planejamento financeiro de forma tão exorbitante.

Não houve qualquer medida preventiva, e o Estado gastou muito mais do que estava arrecadando, deixando de lado a norma essencial imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal para o bem-estar das finanças públicas.

"O Rio de Janeiro quebrou por excesso de gastos obrigatórios, aumento de gastos com pessoal acima do permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e não por endividamento. O governo fluminense também contou com receitas temporárias, como os *royalties* do petróleo, para expandir gastos permanentes, inchando a máquina", explica Jucá Maciel, especialista em finanças públicas. (PUFF,<sup>19</sup> 2016, p. 6).

Conquanto, foram várias escolhas que desobedeceram as diretrizes impostas pela Lei nº 101/2000, que justamente tinha como objetivo que o ente público mantivesse um registro saudável em relação a suas finanças, o que resultou na calamidade fiscal enfrentada pelo estado.

Importante ressaltar que somente em 2017 o estado conseguiu efetivar um acordo com a União, para tentar sair da situação caótica financeira, com a aprovação do plano de recuperação fiscal, assinada em 05.09.2017.

À época, o ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, declarou no portal do Planalto Federal<sup>20</sup> (2017), em reportagem sobre a assinatura do regime de recuperação fiscal com o Rio de Janeiro, que o Estado deveria adotar as seguintes medidas: “aumentar as receitas, por meio de corte de isenções e mudanças nas alíquotas de contribuição previdenciária; cortar as despesas; suspender temporariamente as cobranças de dívidas do Estado pela União; e obter empréstimo junto a bancos públicos ou privados”.

Essas sanções foram necessárias para que o Estado ao menos tivesse uma chance de recuperar seus orçamentos, porém a problemática que ainda persiste é se o gestor público aplicará as normas pertinentes no que diz respeito à gestão de finanças

---

<sup>19</sup> PUFF, Jefferson. *4 motivos que levaram o Rio a decretar estado de calamidade pública*. 2016, 6 p. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36566996>>. Acesso em: 02.02.2018.

<sup>20</sup> BRASIL. Planalto. *Governo federal assina regime de recuperação fiscal com o Rio de Janeiro*. 2017. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/09/governo-federal-assina-regime-de-recuperacao-fiscal-com-o-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 02.02.2018.

públicas, para que já no ano de 2018 o estado possa voltar a cumprir com suas obrigações financeiras.

##### 5. NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE *COMPLIANCE* PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Diante de toda a situação crítica do Estado em relação a sua gestão pública, resta apontar a adoção do *compliance* ao Estado do Rio de Janeiro, uma subdivisão da governança corporativa, como uma forma de auxiliar no futuro econômico do Estado.

Inicialmente, é necessário conceituar os institutos de governança corporativa e, posteriormente, *compliance*, já que este último vem a ser um princípio de governança, a fim de entender sua aplicabilidade no caso do Estado do Rio de Janeiro.

Governança corporativa, através da definição empregada pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa<sup>21</sup> (2009, p. 19), pode ser entendida por:

“Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade”.

Através deste conceito, entende-se como governança corporativa a adesão a prática que tem como objetivo a preservação e otimização da organização. E, neste interim, é necessário expor quais as práticas, também conhecidas como princípios que devem gerir boas práticas de governança corporativa.

Segundo Carvalho<sup>22</sup> (2002), os princípios de governança corporativa são um conjunto de valores e regras que embasam a governança corporativa no sentido de orientar a gestão, e possuem como princípios norteadores: *Transparência (disclosure)*, *Equidade (fairness)*, *Accountability* e *Compliance*.

Porém, a transparência, equidade, *accountability* e *compliance* seriam princípios norteadores da governança corporativa em geral, e, em relação à finalidade pública, houve uma harmonização desses princípios ao setor público.

Silva et. al.<sup>23</sup> (2011) bem discriminam a adequação, nos seguintes termos:

<sup>21</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. Código das melhores práticas de governança corporativa. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Download.aspx?Ref=Codigos&CodCodigo=47>>. Acesso em: 03.02.2018.

<sup>22</sup> CARVALHO. Antonio Gledson de. *Governança Corporativa no Brasil em Perspectiva*. Revista de Administração. São Paulo: USP, v. 37, n. 3, julho/setembro 2002.

<sup>23</sup> SILVA, José Alexandre Fonseca da; et. al. *Princípios da Governança no Setor Público: Um Estudo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará*. 2011. Disponível em: < [www.anpad.org.br/admin/pdf/APB1623.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB1623.pdf)>. Acesso em:

“A governança para o setor público adequa os princípios da governança corporativa à área pública. Assim, são considerados os seguintes princípios: transparência, o qual diz respeito à divulgação de informações; *accountability*, que segundo Iudicibus, Marion e Pereira (2003, p. 10), significa “responsabilidade do gestor profissional de prestar contas”; e *compliance*, que seria, segundo Lodi (2000), cumprimento das leis, normas, regulamentos e determinações, ou seja, o mesmo que estar ‘em conformidade’”.

Portanto, mesmo diante da adequação dos princípios norteadores da governança corporativa, inerente que o *compliance* manteve sua aplicação na área pública, ou seja, ainda para boas práticas de governança corporativa na gestão pública é importante que o ente esteja em conformidade com as normas e regulamentações.

O enfoque, no caso específico do Rio de Janeiro é voltado ao *compliance*, pois houve inegável descumprimento de norma legal pelo Estado que agravou a situação financeira deste, sendo necessária a tomada de decisões extremas a fim de recuperar as finanças públicas.

Dessa forma, o conceito de *compliance* é melhor elucidado pelo Oxford Advance Learner’s Dictionary<sup>24</sup> (2016), que expressa que *compliance* pode ser estabelecido como “*the practice of obeying rules or requests made by people in authority*”.

A palavra, assim, derivativa do inglês, basicamente, pode ser entendida como ato de obediência a uma determinação, estar de acordo com as regras.

Cruz<sup>25</sup> (2015, p. 9-10), ao definir o conceito atual de *compliance*, assim descreve “estar *compliant* é definido hoje como “estar de acordo com regras, legislações, especificações, enfim, normas, de toda e qualquer natureza, estabelecidas para determinada ação”.

Se estar em *compliance* é estar de acordo com as regras e legislações estabelecidas, é crítico observar que a adesão ao *compliance* é medida a ser tomada pelos entes públicos, essencialmente a regulamentação estipulada pela Lei nº 101/2000.

Uma vez que a lei de responsabilidade de gestão pública também impõe sanções aos entes que descumprirem as determinações, resta a necessidade de cumprimento das normas substanciadas no texto normativo, a fim de evitar sanções que possam prejudicar o planejamento financeiro público.

---

03.02.2018.

<sup>24</sup> OXFORD *Advance Learner’s Dictionary*. Disponível em: <<http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/compliance?q=compliance>>. Acesso em: 02.02.2018.

<sup>25</sup> CRUZ, Marcos. *Fazendo Certo A Coisa Certa: Como Criar, Implementar E Monitorar Programas Efetivos de Compliance*. Revolução eBook. Editora Simplissimo (Livros Digitais), 2015, 9-10 ps. Disponível em: <[https://play.google.com/books/reader?id=EZsZBAAQBAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=pt\\_BR&pg=GBS.PP1](https://play.google.com/books/reader?id=EZsZBAAQBAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=pt_BR&pg=GBS.PP1)>. Acesso em: 02.02.2018.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, uma vez acordado o plano de recuperação fiscal com a União, o mínimo que se espera é que o plano de recuperação tenha nele incluído a prática de *compliance*, essencialmente ao cumprimento rígido da legislação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Se o Estado cumprir com a norma, utilizando-se da conformidade fiscal, a gestão de finanças públicas do ente tende a melhorar e se estabilizar, mas isso somente se a regulamentação financeira for resguardada.

Oportuno apontar que não há razões em adotar medidas emergenciais se a gestão pública não se adequa as normas legais e não cumpre com as determinações orçamentárias.

Logo, resta ao Estado, adotar o modelo de *compliance*, principalmente em relação à gestão das finanças públicas, a fim de evitar que no futuro não tenha que aderir a nova recuperação fiscal em detrimento da má gestão financeira e descumprimento da Lei nº 101/2000.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As finanças públicas podem ser vistas como o sistema financeiro voltado a atender o bem comum, ou seja, o ente, através de receitas, despesas, orçamentos, tem como objetivo criar condições para atender as necessidades básicas da população.

Porém, há algum tempo que o estado não vem proporcionando índices de segurança, saúde e educação satisfatórios, e que, culminado com o aumento de tributação, gera um descontentamento geral.

Nesse ínterim, a Lei de Responsabilidade Fiscal é deveras importante, posto que foi criada com a finalidade de salvaguardar a saúde financeira dos entes públicos, através de normas legais a serem aplicadas na gestão de finanças públicas.

A problemática é que tais entes gastam mais do que arrecadam, e não conseguem cumprir as determinações da Lei nº 101/2000. No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, não somente há descumprimento das normas de responsabilidade fiscal, como diminuição da arrecadação, além de tomada de empréstimos com a União que só agravam a situação.

Tudo isso culminou na decretação do estado de calamidade pública no Estado, antes do início dos Jogos Olímpicos, para que o Estado conseguisse realizar as obras necessárias e pagar os servidores públicos.

A situação financeira do estado, desde o evento esportivo citado, não melhorou muito, porém, em 2017, finalmente este conseguiu assinar um acordo federal, com o objetivo de promover sua recuperação fiscal, através do qual a União se compromete a conceder alguns benefícios a fim de que o Estado consiga honrar seus compromissos financeiros.

---

Porém, as dívidas com a União foram apenas suspensas e ainda subsistem, assim como a folha de salários e os problemas de arrecadação. Dessa maneira, o *compliance* é uma medida necessária para que o Estado não venha a retornar a situação de calamidade.

Cumprir com a legislação imposta para a gestão pública, assim como um gestor que se comprometa a fazer um bom planejamento financeiro de longo prazo, é essencial para que o Estado saia da situação de crise financeira.

O *compliance*, como forma de cumprimento de normas, e sendo parte da governança corporativa, que pode e deve ser aplicada em âmbito público, é uma medida cuja adoção visa a proteger o Estado de mais sanções futuras em relação às finanças públicas.

Assim, é importante que o Estado compreenda sua situação financeira e comece a agir conforme as determinações impostas pela Lei nº 101/2000, com planejamento, prevenção, equilíbrio financeiro e eventual correção de desvios a fim de possibilitar um alto nível de gestão financeira a longo prazo.

---

