REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MUNICÍPIOS FLUMINENSES EM RELAÇÃO ÀS NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS

CONSIDERATIONS ON THE MUNICIPALITIES OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO AND PUBLIC FINANCE REGULATIONS

CONSIDERACIONES SOBRE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE RÍO DE JANEIRO Y LA NORMATIVA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Leonardo Antônio Passos[1]

e737499
https://doi.org/10.47820/recima21.v7i3.7499

PUBLICADO: 03/2026

RESUMO

O presente artigo analisa a gestão fiscal dos municípios do estado do Rio de Janeiro sob a perspectiva da sustentabilidade das contas públicas. Nesse sentido, objetivou-se abordar as causas da vulnerabilidade financeira municipal, com foco em três eixos principais: a superestimativa de receitas orçamentárias, o descumprimento dos limites de gastos com pessoal e as deficiências nos regimes próprios de previdência social (RPPS). Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem descritiva e qualitativa, fundamentada em pareceres técnicos dos Tribunais de Contas (TCERJ e TCMRJ), em dados do Ministério Público estadual e em notícias veiculadas em sites especializados. Os resultados indicam que o planejamento orçamentário é frequentemente comprometido pelo uso de indicadores inflados e que a Lei de Responsabilidade Fiscal é reiteradamente violada, especialmente em períodos eleitorais, além de evidenciar fragilidades na governança previdenciária, sobretudo quanto à realização de investimentos de alto risco. Por fim, constatou-se que a transparência e os mecanismos de *accountability* são indispensáveis para reverter o cenário de déficits e garantir a saúde fiscal de longo prazo dos municípios fluminenses.

PALAVRAS-CHAVE: Finanças públicas. Gestão orçamentária. Municípios fluminenses.

ABSTRACT

This article analyzes the fiscal management of municipalities of the State of Rio de Janeiro, focusing on the sustainability of public accounts. The objective was to address the causes of municipal financial vulnerability, focusing on three main areas: overestimation of budget revenues, non-compliance with personnel spending limits, and deficiencies in the municipalities' own social security systems (RPPS). Methodologically, the study uses a descriptive and qualitative approach, based on technical opinions from the Courts of Auditors (TCERJ and TCMRJ), data from the state Public Prosecutor's Office, and, above all, news published on specialized websites. The results indicate that budget planning is frequently neglected due to the use of inflated indicators and that the Fiscal Responsibility Law is repeatedly violated, especially during election periods (political cycles), inflicting significant fragility on social security governance regarding high-risk investments. Finally, it was possible to verify that transparency and accountability are indispensable to reversing the scenario of deficits and guaranteeing the long-term fiscal health of the municipalities of Rio de Janeiro.

KEYWORDS: *Public finances. Budget management. Municipalities of Rio de Janeiro state.*

[1] Auditor do Estado do Rio de Janeiro, Mestrando em Administração Pública pela FGV EBAPE, Rio de Janeiro-RJ.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

RESUMEN
Este artículo analiza la gestión fiscal de los municipios del Estado de Río de Janeiro, con especial atención a la sostenibilidad de las cuentas públicas. El objetivo fue abordar las causas de la vulnerabilidad financiera municipal, centrándose en tres áreas principales: sobreestimación de los ingresos presupuestarios, incumplimiento de los límites de gasto en personal y deficiencias en los sistemas de seguridad social (SSP) de los municipios. Metodológicamente, el estudio utiliza un enfoque descriptivo y cualitativo, basado en dictámenes técnicos de los Tribunales de Cuentas (TCERJ y TCMRJ), datos del Ministerio Público estatal y, sobre todo, noticias publicadas en sitios web especializados. Así, los resultados indican que la planificación presupuestaria se descuida con frecuencia debido al uso de indicadores inflados y que la Ley de Responsabilidad Fiscal se vulnera reiteradamente, especialmente durante períodos electorales (ciclos políticos), lo que genera una importante fragilidad en la gobernanza de la seguridad social en lo que respecta a las inversiones de alto riesgo. Finalmente, se pudo verificar que la transparencia y la rendición de cuentas son indispensables para revertir el escenario de déficit y garantizar la salud fiscal a largo plazo de los municipios de Río de Janeiro.

PALABRAS CLAVE*: Finanzas públicas. Gestión presupuestaria. Municipios del estado de Río de Janeiro.*

INTRODUÇÃO

Na história do federalismo fiscal brasileiro, jamais os municípios tiveram um peso relativo tão grande na distribuição e na aplicação dos recursos tributários e públicos em geral, na medida em que dispõem de um volume bastante expressivo de recursos e os aplicam com uma razoável autonomia (Afonso, 2016). Segundo Lima (2020), para atenuar as disparidades entre os entes federativos, a Constituição Federal estabeleceu um amplo sistema de transferências, de que fazem parte o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que transferem significativa parcela da arrecadação dos Impostos de Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI), tributos arrecadados pelo governo federal para Estados e Municípios, respectivamente. Também relevante é a transferência, para os Municípios, de parte da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), tributo estadual (Lima, 2020).

Quanto aos municípios que compõem o Estado do Rio de Janeiro, é possível considerá-los como uma fração de entes federativos singulares em comparação aos demais municípios das regiões brasileiras. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2025), o Produto Interno Bruto – PIB fluminense é o segundo maior do país (Brasil, 2025), atualmente na ordem de 1,172 trilhão de reais, o que reafirma sua importância no cenário federativo brasileiro.

Diante disso, esses entes federativos notabilizam-se não só para o cenário econômico interno, mas também para o externo, na medida em que 62% dessas municipalidades (57) demonstram Índice de Desenvolvimento Humano – IDH alto e 37% (34) médio (PNUD, 2010). Apesar disso, esses municípios se deparam com desafios específicos na condução e no cumprimento das normas de finanças públicas. Por exemplo, a diversidade econômica, demográfica e institucional dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro impacta diferentes componentes da

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

gestão fiscal, além, é claro, na conformidade com os dispositivos legais.

A dependência de transferências intergovernamentais, a concentração de receitas próprias em poucos municípios de maior porte, as pressões por expansão de gastos com pessoal e a gestão inadequada de regimes próprios de previdência social configuram um quadro de vulnerabilidade fiscal que se agrava em períodos de crise econômica.

Dessa forma, conseguir manter as contas equilibradas e cumprir os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF torna-se um dilema que vem influenciando diretamente na sustentabilidade fiscal dos municípios fluminenses, como, por exemplo, os regimes próprios de previdência deficitários. Assim, surge o seguinte questionamento: os municípios do Estado do Rio de Janeiro cumprem satisfatoriamente as normas de finanças públicas a que se submetem? Em consequência, o objetivo geral deste estudo baseia-se na investigação de fatores que possam obstaculizar as contas públicas dos municípios fluminenses.

No que tange ao aspecto metodológico, este artigo estrutura-se em três seções, além desta introdução. O Capítulo 3 aborda a frequente prática de superestimar receitas previstas na lei orçamentária anual, ao passo que o Capítulo 4 examina as deficiências nos regimes próprios de previdência dos servidores municipais, com ênfase nos déficits. Já o Capítulo 5 analisa o descumprimento dos limites de gastos com pessoal, apresentando evidências de que os municípios fluminenses recorrentemente ultrapassam os tetos estabelecidos em lei.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

Preliminarmente, Oliveira (2007) define o planejamento como um conjunto de ações que, considerando a área de atuação, os elementos, o tempo, as unidades organizacionais e suas características, se desenvolve para o alcance de uma situação desejada. Já para Afonso (2016) leciona que, no federalismo no Brasil, os entes municipais nunca tiveram um peso significativo na distribuição de recursos públicos. Adicionalmente, Lima (2020) discorre sobre o sistema de transferências estabelecido pela Constituição Federal, abordando a origem dos recursos que são remanejados para os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.

Roarelli e Costa (2016) evidenciam as consequências que podem ser geradas pela superestimativa das receitas orçamentárias, pontuando que o crescimento econômico pode interferir na arrecadação e proporcionar um aumento acima da taxa de crescimento do PIB. A Lei nº 4.320/1964, em seu art. 48, também reforça essa questão, determinado que a previsão da receita será feita com observância das normas técnicas e legais, considerando-se os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante.

Andrade *et al.,* (2011) justificam que o município de Mendes, não sendo diferente das demais municipalidades fluminenses, insere, artificialmente, percentuais (geralmente entre 30% e

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

50%) para que seja viabilizada a autorização de créditos suplementares no projeto de lei orçamentária anual. Noutro giro, Bogoni e Fernandes (2011) conceituam o sistema previdenciário como um dos principais problemas estruturais das contas públicas no Brasil. Para Afonso e Fernandes (2005), isso decorre de aspectos demográficos, mudanças no mercado de trabalho, sendo os efeitos da Constituição de 1988 alguns fatores que explicam o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário público brasileiro.

De Souza Ribeiro (2022) relata que o estado do Rio de Janeiro, com grande relevância para a economia em nível nacional, foi o primeiro estado a decretar situação de calamidade financeira no ano de 2016, constituindo um objeto de estudo válido para analisar os efeitos da LRF sobre o endividamento dos municípios fluminenses. Por sua vez, Rogoff (1990) chama a atenção para o descumprimento normativo em que o prefeito incide em querer entregar o máximo de benefícios no período mais próximo possível da votação. Para o referido autor, a pressão existe porque o eleitor tem "informação assimétrica". Complementando essa orientação, Dutra (2021) dispõe sobre a transparência fiscal digital no contexto de governança fiscal subnacional, elencando instrumentos contemporâneos de avaliação da sustentabilidade fiscal municipal, como a disponibilização de normas legais, o aprimoramento nos mecanismos de deliberação pública e o fornecimento de insumos para mobilizações civis.

Já De Souza Brito (2024) aduz que os regimes próprios de previdência jamais tiveram a atenção devida dos entes federativos, o que resultou, ao longo do tempo, em administrações deficientes em todos os setores, principalmente o financeiro, o administrativo e o de recursos humanos. Para De Oliveira Louzano (2019), há a necessidade de se analisar estudos sobre a temática dos regimes próprios de previdência social, que permitam verificar a *accountability* no âmbito municipal.

Não menos importantes são as evidências trazidas por Sarquis e Lima (2025) sobre o caso do Banco Master, que repercutiu nacional e internacionalmente, em que pelo menos cem regimes de previdência estaduais e municipais investiram em fundos ligados ao citado banco. Para os mesmos autores, sob uma visão macroeconômica e atuarial, o ônus da dívida gerada pela má gestão previdenciária dos entes federativos (regimes próprios, em sua maioria), recai sempre sobre a sociedade, seja por aportes adicionais de recursos públicos, seja por compressão de outros gastos, seja por perda de credibilidade nas regras previdenciárias.

2. MÉTODOS

A pesquisa utilizada neste artigo fundamentou-se, em um primeiro momento, na doutrina de autores que se filiam ao tema, tendo em vista a relevância de suas pesquisas. Além disso, foram analisados casos específicos da realidade municipal fluminense nos últimos 12 anos (2013 a 2025),

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

sob a égide das normas gerais de finanças públicas — notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e a Lei nº 4.320/1964.

Nesse sentido, os dados foram obtidos por meio de pesquisa documental em fontes de natureza diversa, compreendendo órgãos de controle, tais como um manual para operações de crédito orientado para municípios, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem como os pareceres prévios e os acórdãos do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCERJ) e do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ).

Também houve a necessidade de se aludir a indicadores socioeconômicos (PIB e IDH), os quais foram extraídos de bases de dados do IBGE (atualizados para 2025), assim como a apresentação de um estudo do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) em relação às municipalidades fluminenses, abordando os anos de 2013 a 2017, a fim de expor possíveis inconsistências em que os referidos municípios incorram há longo tempo.

3. SUPERESTIMATIVAS DAS RECEITAS PREVISTAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Segundo Oliveira (2007), o planejamento é definido como um processo que, considerando a área de atuação, os elementos, o tempo, as unidades organizacionais e suas características, se desenvolve para o alcance de uma situação desejada de modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos. Consoante o mesmo autor, a complexidade de planejar é fruto de sua própria natureza, de um processo contínuo de pensamento sobre o futuro desejado, ou seja, o delineamento dos meios efetivos de torná-lo realidade justifica que ele anteceda a decisão e a ação.

Nesse sentido, a Lei nº 4.320/1964, especificamente em seu art. 48, determina que "a previsão da receita será feita com observância das normas técnicas e legais, considerando-se os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante". Por sua vez, a LRF, no art. 9º**,** reforça a importância de um bom planejamento na gestão orçamentário-fiscal:

> Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Roarelli e Costa (2016) destacam os efeitos nefastos que a superestimativa das receitas orçamentárias pode proporcionar na economia de modo geral, aduzindo que o período de crescimento econômico fez a arrecadação aumentar acima da taxa de crescimento do PIB, o que permite ao Poder Legislativo elevar a receita primária constante do projeto de lei orçamentária.

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Cabe ressaltar que a prática de superestimar receitas não guarda correlação necessariamente com o porte municipal. Por exemplo, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCMRJ, em seu Parecer Prévio das Contas de Governo da Prefeitura do Rio de Janeiro referente ao exercício de 2020 (Rio de Janeiro, 2020), asseverou que se a receita for superestimada, a despesa também o será. Dessa forma, a previsão de receita superestimada pode ter como causa o uso de indicadores econômicos majorados, como o PIB e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, a inclusão de recursos não assegurados ou a adição de receitas fictícias. De acordo com o TCMRJ:

> É forçoso destacar que o grave cenário de crise fiscal que assola o Município do Rio de Janeiro se revela extremamente preocupante. Mais uma vez o município fechou o exercício realizando despesas em valor superior a arrecadação, ocasionando um déficit orçamentário de R$ 994 milhões. Ademais, a realização de despesas incorridas sem a devida execução orçamentária (R$ 2,03 bilhões) e a previsão superestimada da receita (R$ 3,32 bilhões em 2020) justificam o aumento do montante da insuficiência financeira de R$ 4,24 bilhões em 2019 para R$ 5,55 bilhões em 2020. Tal montante corresponde a 17,76% da dotação do Município para o exercício de 2021 (R$ 31,27 bilhões), sem considerar os reflexos que ainda poderão ser verificados em caso de eventual prolongamento da pandemia da Covid-19.

Outro exemplo sobre essa temática provém do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCERJ, notadamente no Acórdão nº 005765/2025-PLENV, cujo relato pertenceu ao Conselheiro Marcelo Verdini Maia:

> Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros.

Constata-se do citado Acórdão que a atuação do gestor público é inerente a todas as fases da gestão orçamentária, não se restringindo somente à fase de planejamento, a qual, por natureza, é mais suscetível à ocorrência de as receitas públicas serem superestimadas.

Outro ponto digno de nota refere-se ao fato de que a maior parte dos municípios fluminenses, assim como muitas prefeituras de outros estados da federação, embutem um percentual relevante para a autorização de créditos suplementares na gênese da lei orçamentária anual (entre 30% e 50%), como se atesta no art. 20, § 1º, da Lei nº 8.586, de 18 de agosto de 2023, do município de Petrópolis: “autorização para abertura de créditos suplementares, contida na Lei Orçamentária Anual, terá como limite o percentual de 30% do total do orçamento.”. Segundo Andrade et al. (2011), o município de Mendes também incorreu nessa circunstância, confirmando que essa prática também faz parte do cotidiano de municípios de pequeno porte.

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

Em publicação de notável lavra, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ (Rio de Janeiro, 2024) demonstrou que os déficits orçamentários (empenhamentos em valores maiores que a arrecadação) gerados pela superestimativa de receita ocorrem há certo tempo. Por exemplo, o resultado da arrecadação dos municípios fluminenses no período de 2013 a 2017 pode ser visualizado a seguir:

Quadro 1. Resumo da arrecadação dos municípios fluminenses no período de 2013 a 2017 (por município)

Análise da Receita /Ano	2013	2014	2015	2016	2017
Excesso de arrecadação	29	32	12	15	13
Insuficiência de arrecadação	63	60	80	77	79
Média do excesso	7,91%	8,34%	6,28%	3,75%	4,84%
Média da insuficiência	9,72%	13,57%	29,10%	16,83%	11,69%

Fonte: Anexo 01 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 2013 a 2017.

Identifica-se do quadro acima que a superestimativa de receita de vários municípios do Estado do Rio de Janeiro impactou diretamente a insuficiência de arrecadação, pois a média da insuficiência de arrecadação superou a média de excesso em todos os cenários analisados, entre os anos de 2013 e 2017. Com isso, resta evidente que o orçamento público, de qualquer ente federativo, deve obedecer ao princípio do equilíbrio, segundo o qual as receitas estimadas devem se equiparar às despesas fixadas.

Nessa linha, o *Parquet* estadual listou 14 municípios que incorreram em insuficiência de arrecadação em percentual maior que 20%, sendo 4 deles situados acima de 30%, corroborando a falta de compromisso do gestor com a LRF, haja vista a fixação de despesas em montantes proporcionais à receita, comprovadamente superestimada na lei orçamentária anual (Rio de Janeiro, 2024), conforme segue:

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Quadro 2. Resultados das arrecadações municipais – 6º bimestre 2017

MUNICÍPIOS (2017)	RECEITA PREVISTA (a)	RECEITA ARRECADADA (b)	INSUFICIÊNCIA (c)	PERCENTUAL (d) = (c)/(a)
Levy Gasparian	R$ 84.848.509,00	R$ 39.099.446,30	R$ 45.749.062,70	53,92%
Itaboraí	R$ 870.845.543,80	R$ 473.968.582,20	R$ 396.876.961,60	45,57%
Itaguaí	R$ 714.261.984,00	R$ 457.921.202,60	R$ 256.340.781,40	35,89%
Duque de Caxias	R$ 3.180.399.557,00	R$ 2.147.681.948,20	R$ 1.073.212.845,00	32,47%
Bom Jardim	R$ 115.048.839,60	R$ 82.810.013,90	R$ 32.238.825,70	28,02%
Aperibé	R$ 60.849.000,00	R$ 44.197.355,30	R$ 16.651.644,70	27,37%
Rio Bonito	R$ 235.202.236,10	R$ 176.861.489,70	R$ 58.340.746,40	24,80%
Seropédica	R$ 290.599.400,00	R$ 220.247.600,00	R$ 70.351.800,00	24,21%
Nilópolis	R$ 365.269.797,80	R$ 282.535.890,90	R$ 82.733.906,90	22,65%
Mangaratiba	R$ 371.023.000,00	R$ 287.171.772,80	R$ 83.851.228,00	22,60%
Eng. Paulo de Frontin	R$ 62.270.000,00	R$ 48.362.230,40	R$ 13.907.769,60	22,33%
Macuco	R$ 46.653.355,90	R$ 36.427.833,10	R$ 10.225.522,80	21,92%
S. Franc. de Itabapoana	R$ 146.499.804,30	R$ 115.495.403,40	R$ 31.004.400,90	21,16%
Barra Mansa	R$ 603.236.993,10	R$ 477.027.930,50	R$ 126.209.062,60	20,92%

Fonte: Anexo 01 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º bimestre 2017.

No quadro citado verifica-se, de forma mais esmiuçada, que a relação entre insuficiência de arrecadação e receitas previstas apresentou como limites mínimo e máximo 20,92% e 53,92%, respectivamente. Ou seja: os 14 municípios examinados comprometeram tanto suas receitas quanto as despesas (já que estas se igualam àquelas, em razão do princípio do equilíbrio), sendo que nove dessas municipalidades prejudicaram cerca de 25% de sua execução orçamentária, três delas comprometendo por volta de 1/3 da gestão orçamentária e, por fim, dois municípios afetando cerca de metade da previsão de arrecadação.

Em sua conclusão, o *Parquet* estadual confirma a prática de superestimativa de receitas em diversas prefeituras, que culminou em déficits orçamentários sucessivos ao final dos exercícios, desencadeado pelo comprometimento do orçamento com despesas em montantes superiores à capacidade real de arrecadação no período correspondente (RIO DE JANEIRO, 2024).

4. DESCUMPRIMENTO DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL

De acordo com Bogoni e Fernandes (2011), o sistema previdenciário constitui-se em um dos principais problemas estruturais das contas públicas no Brasil. Aspectos demográficos, mudanças no mercado de trabalho e os efeitos da Constituição de 1988 são alguns fatores que

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

explicam o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário público brasileiro (Afonso; Fernandes, 2005).

Conforme De Souza Ribeiro (2022), o Estado do Rio de Janeiro, cuja relevância reflete para a economia em nível nacional, notabilizou-se em ser o primeiro estado brasileiro a decretar situação de calamidade financeira no exercício de 2016, constituindo um objeto de estudo válido para analisar os efeitos da LRF sobre o endividamento dos municípios fluminenses.

Não se olvide, ainda, o que dispõe o art. 21, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal: são nulos todos os atos que aumentem a despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato dos Prefeitos, no caso da temática abordada neste artigo. Cite-se, nos últimos 5 anos, algumas prefeituras que tenham violado essa regra, como o município de Rio Bonito, que foi alvo de ação civil pública pelo MPRJ para anular o aumento de subsídios de Prefeito e Secretários aprovado no fim de 2020, ferindo a LRF[1].

Rio das Ostras, outro município componente do Estado do Rio de Janeiro, também incidiu nessa irregularidade, uma vez que o TCE-RJ apontou que a cidade operou acima do limite prudencial de gastos com pessoal, gerando alertas de irregularidade (RIO DE JANEIRO, 2025). Ressalte-se que um motivo levantado por Rogoff (1990) para esse descumprimento normativo diz respeito ao prefeito querer entregar o máximo de benefícios (inaugurações, gratificações, contratações temporárias) no período mais próximo possível da votação para que a memória do eleitor esteja fresca.

Nessa toada, no modelo por ele denominado de "Ciclos de Orçamento Político", explica-se que os políticos tendem a aumentar os gastos em bens públicos visíveis e reduzem gastos em áreas de baixa visibilidade ou aumentam o endividamento. Assim, conforme o entendimento do referido autor, “a pressão existe porque o eleitor tem informação assimétrica". Nesse sentido, Silva (2025) preconiza que a governança fiscal subnacional se afigura como um suporte para atenuar as falhas nas contas públicas municipais, uma vez que esse contexto demanda escolhas estratégicas quanto à priorização de políticas públicas, especialmente diante da limitação de recursos disponíveis.

A transparência fiscal digital, como meio de disponibilização de instrumentos contemporâneos de avaliação da sustentabilidade fiscal municipal, insere-se nesse contexto de governança fiscal subnacional, porquanto Dutra (2021) enumera algumas possibilidades que a transparência, aliada às plataformas digitais, pode oferecer. São elas: a disponibilização de normas legais; o aprimoramento da *accountability;* aprimoramento nos mecanismos de deliberação pública; qualificação da participação política; o aumento da confiança; a redução da corrupção; a eficiência institucional e o fornecimento de insumos para mobilizações civis.

[1]Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/acp_subsdios_rio_bonito_assinado_todos.pdf. Acesso em: 10 fev. 2026.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

5. REGIMES PREVIDENCIÁRIOS DOS SERVIDORES MUNICIPAIS COM DEFICIÊNCIAS DE GESTÃO

Consoante De Souza Brito (2024), os regimes próprios de previdência, especialmente as autarquias municipais, nunca tiveram a atenção devida dos entes federativos, resultando ao longo do tempo em administrações carentes em todos os setores, notadamente financeiro, administrativo e de recursos humanos. Assim, no que tange ao regime próprio de previdência social – RPPS, é importante salientar a necessidade da existência de mecanismos de controle da gestão da previdência, como bem definem Pinho e Sacramento (2009), já que a *accountability* traz sob seu manto "a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas".

Para De Oliveira Louzano (2019), resta evidente dar continuidade a estudos já realizados sobre a temática, que permitam verificar a transparência nos RPPS, tendo como objetivo identificar e avaliar o processo da *accountability* nas unidades gestoras desse regime no âmbito municipal. Não se olvide, ainda, a necessidade de se comentar sobre os impactos causados aos citados regimes próprios pela Reforma Constitucional nº 103/2019.

Consoante Medeiros (2019), a referida Emenda, ao desuniformizar as regras de concessão, cálculo e manutenção dos benefícios previdenciários nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), promoveu uma descentralização que impôs um grande desafio aos municípios, que passaram a ser responsáveis por promover as reformas necessárias para restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS.

A implementação eficaz dessas reformas depende não apenas da capacidade técnica e financeira dos gestores municipais, mas também da qualidade da governança local, que, em muitos casos, pode representar um entrave à realização dos ajustes necessários, comprometendo a sustentabilidade desses regimes (Nogueira, 2023).

Em função desses argumentos, impende estabelecer uma crítica a diversos pareceres prévios Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro sobre as contas prestadas pelos prefeitos municipais. Para alguns conselheiros do Tribunal, como foi o caso do já mencionado Acórdão nº 005765/2025-PLENV, o desequilíbrio previdenciário do regime próprio de servidores municipais é tido como não necessariamente se traduz em impropriedade, como nos casos de ente federativo em déficit atuarial, uma vez que "o déficit financeiro pode ser coberto pelo ente, bem como nos casos de ente equilibrado atuarialmente em que o déficit financeiro é tecnicamente suprido por meio do resgate da carteira de investimentos do RPPS" (Rio de Janeiro, 2025).

Diante disso, uma contraposição argumentativa é salutar ao esclarecimento dessa questão: o conceito de sustentabilidade fiscal, que perpassa os regimes próprios de previdência, quando relacionado ao grau de endividamento público, está ligado a um acompanhamento da política governamental, a fim de se evidenciar se o governo está trilhando um caminho de endividamentos

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

excessivos e, desta forma, afastando os investidores dos municípios (Simonassi; Koury; Matos, 2013). Ainda segundo os autores, o tema é de fundamental importância, pois está relacionado com o equilíbrio das contas públicas, uma vez que a previsão de gasto previdenciário será cerca de 14% do PIB em 2030.

Um caso nacional e internacionalmente de grande repercussão sobre o assunto é o do Banco Master, em que pelo menos cem regimes de previdência estaduais e municipais investiram em fundos ligados ao citado banco. A título de exemplo, 98 previdências municipais investiram seus recursos em cinco fundos de investimento pertencentes ao banco de Daniel Vorcaro. Esses fundos investiram em imóveis, empresas da família Vorcaro, tais como a BR Cemitérios, além de ações da Ambipar, que perderam valor após a empresa entrar em crise financeira e deixar de pagar fornecedores e credores (Marchesini; Hermanson, 2026).

Como destaca Sarquis (2025), do ponto de vista macroeconômico e atuarial, quem paga, em última instância, é sempre a sociedade: seja por aportes adicionais de recursos públicos, seja por compressão de outros gastos, seja por perda de credibilidade nas regras previdenciárias. Logo, a função das decisões dos Tribunais de Contas é redirigir parte desse custo para aqueles que, por ação ou omissão qualificada, aumentaram indevidamente o risco do sistema.

Frise-se que, mesmo que os órgãos de controle não atuem com a diligência plena que lhes cabe constitucionalmente, em função, por exemplo, de fatores políticos, essa circunstância, proveniente da fragilidade da governança institucional, pode ser considerada irregular. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2025), ao elaborar o Manual para Instrução de Pleitos (MIP) com orientações para os Municípios, orienta-se que as operações de crédito, sejam com instituições financeiras ou não, devem ser de prévio conhecimento do Ministério da Fazenda. Se a informação não for transmitida, as operações serão consideradas irregulares.

6. CONSIDERAÇÕES

A análise dos municípios do Estado do Rio de Janeiro revela um paradoxo institucional: a coexistência de um robusto potencial econômico com uma gestão fiscal marcada por fragilidades estruturais e descumprimento recorrente de normas legais. Assim, procurou-se demonstrar alguns aspectos que interferem na sustentabilidade das contas públicas, tendo em vista que não se trata apenas de crises externas, mas de uma cultura administrativa que, por vezes, filia-se ao acompanhamento de políticas governamentais, o que pode tornar perene o endividamento do município e, consequentemente, afastar investidores (Simonassi; Koury; Matos, 2013).

Como revelado anteriormente, a prática de superestimar receitas compromete a transparência orçamentária em diversos aspectos, criando uma falsa aparência de suficiência de caixa que resulta em déficits contínuos, o que influencia, por sua vez, o acúmulo de restos a pagar. Soma-se a isso a extrapolação dos limites de gastos com pessoal, muitas vezes impulsionada por

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

ciclos políticos eleitorais, fazendo com que o orçamento dos municípios (não só os fluminenses, mas também os demais da Federação) minimiza a capacidade de investimento em serviços essenciais. Com isso, os municípios do Estado do Rio de Janeiro não cumprem satisfatoriamente as normas de finanças públicas a que se submetem, em resposta à pergunta de pesquisa deste artigo.

Por fim, a vulnerabilidade dos regimes próprios de previdência, agravada por investimentos temerários e má governança, projeta uma crise social e financeira de longo prazo para os servidores e para o erário. Conclui-se que o equilíbrio das contas nos municípios fluminenses depende da tríade: rigor técnico no planejamento, fortalecimento do controle externo e efetiva *accountability*.

Sem a correção desses desvios, a autonomia financeira das municipalidades permanecerá ameaçada, comprometendo o desenvolvimento humano e econômico da região.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. **Caderno Virtual,** v. 1, n. 34, 2016. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727. Acesso em: 7 mar. 2026.

AFONSO, L. E.; FERNANDES, R. Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil. **Revista Brasileira de Economia,** Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 295-334, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbe/a/D9rKK6TNZzQW7pJxxNWZpFq/?lang=pt. Acesso em: 11 fev. 2026.

ANDRADE, N. A.; SILVA, A. H. C.; FERREIRA, D. G. Compatibilizando a responsabilidade fiscal com o social na gestão de pequenos municípios: um estudo de caso em uma prefeitura do Rio de Janeiro. **Revista de Gestão,** São Paulo, v. 18, n. 3, p. 385-397, 2011. Disponível em: https://revistas.usp.br/rege/pt_BR/article/view/36733. Acesso em: 11 fev. 2026.

BOGONI, N. M.; FERNANDES, F. C. Gestão de Risco nas Atividades de Investimento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica de Administração,** Rio Grande do Sul, v. 17, n. 1, p. 117-148, jan./abr. 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/read/a/DnGXkGfKK8qCdRkq6ShJzNd/?format=html&lang=pt. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto – PIB**. Rio de Janeiro: IBGE, 2026. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php. Acesso em: 7 fev. 2026.

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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual Para Instrução de Pleitos.** Brasília: STN, 2025. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-para-instrucao-de-pleitos-mip/2025/26-5. Acesso em: 11 fev. 2026.

DE OLIVEIRA LOUZANO, J. P. *et al.* "Accountability" no regime próprio de previdência dos servidores municipais de diferentes estruturas institucionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania,** São Paulo, v. 24, n. 77, p. 1-20, 2019.

DE SOUZA BRITO, C. Regime Próprio de Previdência Social: a importância dos instrumentos de parceria na promoção dos direitos dos segurados frente a necessidade de garantia do equilíbrio financeiro e atuarial. **Revista Brasileira de Direito Social,** Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 115–131, 2024. Disponível em: https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/288. Acesso em: 19 fev. 2026.

DE SOUZA RIBEIRO, E. *et al*. Endividamento dos municípios do estado do Rio de Janeiro: Uma análise dos efeitos da lei de responsabilidade fiscal. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 16, p. 2152, 2022. Disponível em: https://revbaianaenferm.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/48104/29437. Acesso em: 19 fev. 2026.

DUTRA, L. P. **Acesso à informação e comunicação pública:** uma análise das supremas cortes do Brasil e do México. 2021. Tese (Doutorado) – Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2021. Disponível em: https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/872657. Acesso em: 7 mar. 2026.

LIMA, E. C. P. Desequilíbrios no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Interesse Público,** Belo Horizonte, v. 22, n. 122, p. 229-247, 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186. Acesso em: 7 mar. 2026.

MARCHESINI, L.; HERMANSON, M. Ao menos cem institutos de previdência municipais e estaduais investiram em fundos do Master. **Jornal de Brasília,** Brasília, 7 fev. 2026. Disponível em: https://jornaldebrasilia.com.br/noticias/politica-e-poder/ao-menos-cem-institutos-de-previdencia-municipais-e-estaduais-investiram-em-fundos-do-master/. Acesso em: 11 fev. 2026.

MEDEIROS, V. A.; DE FARIAS SOUZA, W. P. S.; DE ARAUJO, J. M. Impacto da Reforma Previdenciária nº EC 103/2019 no nível de Sustentabilidade dos Regimes Previdenciários Próprios Municipais (RPPS). *In:* **Anais do Encontro Regional de Economia – ANPEC Nordeste**, 2019.

NOGUEIRA, N. G. O Conceito de 'Normas Gerais' em Matéria de Competência Legislativa Concorrente e seus Efeitos na Gestão e Controle dos RPPS. **Revista Síntese.,** Rio de Janeiro, v. 9, n. 1-2, jan./dez. 2014. Disponível em: https://revista.tcerj.tc.br/sintese/article/view/167. Acesso em: 7 mar. 2026.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico:** conceitos, metodologias e práticas. São Paulo: Atlas, 2007.

PETRÓPOLIS. **Lei nº 8.586, de 18 de agosto de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Disponível em: https://sapl.petropolis.rj.leg.br/media/sapl/public/anexonormajuridica/2023/38/6727_ldo.pdf. Acesso em: 10 fev. 2026.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. "Accountability": Já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 20 fev. 2026.

ISSN: 2675-6218 - RECIMA21

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **IDH Municípios** ,2010. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/idhm-municipios-2010. Acesso em: 10 fev. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público do Estado. **Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas.** Rio de Janeiro: MPRJ, 2024. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/educacao-novo/cursos-e-formacoes/laboratorio-de-analises-orcamentarias. Acesso em: 11 fev. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 005765/2025-PLENV**. 26/02/2025. Relator: Marcelo Verdini Maia.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Contas de 2023:** seis municípios recebem parecer prévio favorável à aprovação. Rio de Janeiro: TCERJ, 2025. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/contas_de_2023_seis_municipios_recebem_parecer_previo_favoravel_a_aprovacao**.** Acesso em: 10 fev. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Contas de 2023**: 12 municípios recebem parecer prévio favorável à aprovação. Rio de Janeiro: TCERJ, 2025. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/doze_municipios_recebem_parecer_previo_favoravel_a_aprovacao. Acesso em: 11 fev. 2026.

RIO DE JANEIRO (Município). Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. **Parecer Prévio sobre as Contas Prestadas pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro:** exercício de 2020. Rio de Janeiro: TCMRJ, 2020. Disponível em: https://www.tcmrio.tc.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=15007&detalhada=2&downloads=7. Acesso em: 10 fev. 2026.

ROARELLI, M. L. M.; COSTA, D. A. de S. **Análise da Previsão de Receitas para 2017**: Projeto de Lei Orçamentária para 2017 – PLOA 2017 - PL nº 18/2016. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/47. Acesso em: 10 fev. 2026.

ROGOFF, K. Equilibrium Political Budget Cycles. **The American Economic Review**, v. 80, n. 1, p. 21–36, 1990. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/2006731. Acesso em: 10 fev. 2026.

SARQUIS, A. M. F. **Quem paga o prejuízo dos RPPS na falência do Banco Master?** São Paulo: Consultor Jurídico, 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-nov-30/o-caso-master-quem-paga-o-prejuizo-dos-rpps/. Acesso em: 11 fev. 2026.

SILVA, J. C. **Governança orçamentária em nível subnacional:** dinâmica do gasto público da Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes e escolhas alocativas realizadas (2013-2023). 2025. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-01082025-174210/en.php. Acesso em: 7 mar. 2026.

SIMONASSI, A. G.; KOURY, F. J. F; MATOS, P. R. F. Uma função de reação para a análise da sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado do Ceará no período 2003-2012. **Revista Controle: Doutrinas e artigos,** Fortaleza, v. 11, n. 2, p. 47-62, 2013. Disponível em: https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/228. Acesso em: 11 fev. 2026.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.