



LOPP

LABORATÓRIO DE ANÁLISE DE
ORÇAMENTOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MPRJ

Indicador de Qualidade da Previsão de Receita pelos Municípios
Fluminenses – “I.MPRJ/Previsão de Receita/2017”

12/09/2018

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente relatório tem como objetivo analisar, no bojo da elaboração da proposta contida nas Leis Orçamentárias para o exercício de 2017, a qualidade da estimativa de receitas dos 92 municípios fluminenses, instrumentalizando, assim, os Promotores de Justiça para o fiel cumprimento de sua atividade fim, possibilitando-lhes o acompanhamento e avaliação do planejamento orçamentário, tendo como premissa o equilíbrio das contas públicas estabelecido no §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

É de suma importância ressaltar a relevância de uma previsão de receitas condizente com a real capacidade arrecadatória do município, pois, em homenagem ao princípio do equilíbrio orçamentário, as despesas poderão ser fixadas na respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA) em patamares correspondentes à receita estimada. Superestimadas tais receitas, as despesas ficarão além da suportável pela arrecadação do exercício, o que pode ocasionar déficit orçamentário se descumprido o artigo 9º da LRF, que determina a promoção da limitação de empenho e movimentação financeira quando verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O LOPP desenvolveu um indicador sintético da qualidade da estimativa de receita, o **I.MPRJ/Previsão de Receita/2017**, que combina duas informações básicas:

- i) a distância entre a receita prevista (atualizada) e a receita efetivamente arrecadada; e
- ii) o “quantum” a previsão da receita seria aperfeiçoada se fosse seguida a metodologia determinada pelo art. 12 da LRF, qual seja, de parametrizar a estimativa da receita pela média da receita arrecadada nos três anos anteriores, considerados os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante.

Em termos gerais, percebe-se no exercício de 2017 um comportamento reincidente em relação ao ocorrido em 2016 por parcela significativa dos municípios fluminenses, estimando sua receita em patamares superiores aos definidos de forma paramétrica pelo artigo 12 da LRF.

Por fim, a título sugestivo, organizamos ao final do relatório um conjunto de indagações a serem levadas aos gestores municipais, que dialogam diretamente com as práticas de superestimativa das receitas, como forma de subsidiar as respectivas promotorias em um eventual aprofundamento investigativo.

1 - INTRODUÇÃO

Cuida-se de análise dos dados de planejamento orçamentário dos municípios do Estado do Rio de Janeiro para o ano de 2017, com foco na previsão das receitas, elaborada pelo Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (LOPP/MPRJ), a partir de dados constantes do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) referente ao 6º bimestre de cada exercício, elaborados pelas prefeituras e disponibilizados no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), bem como no Portal de Transparência da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ).

De acordo com os mencionados dispositivos, tais relatórios devem ser publicados até 30 (trinta) dias após o encerramento do período correspondente, sendo o RREO de periodicidade bimestral. A finalidade do disciplinamento é a de conferir publicidade aos dados, de modo a permitir que o cidadão possa acessá-los, inclusive por meio eletrônico, e exercer o controle das finanças municipais.

Assim é que todos os anexos dos relatórios relativos ao 6º bimestre (RREO) e ao 3º quadrimestre (RGF) de 2017, consolidando as informações daquele exercício, deveriam ter sido publicados até o dia 30 de janeiro de 2018.

Entretanto, muitos municípios deixaram de providenciar a disponibilização de tais documentos no prazo estipulado, inclusive em meio digital, impedindo a fiscalização pelas instâncias administrativas de controle e pela sociedade, além de culminar no atraso da conclusão do presente relatório.

A metodologia imposta pela LRF para a estimativa de receita com base nos últimos 03 exercícios serve de parâmetro inicial para o gestor, uma vez que o artigo 12 permite levar em consideração quaisquer outros fatores relevantes para a previsão. Faculta ao gestor, então, divergir das diretrizes básicas, desde que justificadas a metodologia de cálculo e as premissas utilizadas.

No entanto, percebe-se a ocorrência frequente de insuficiências de arrecadação naqueles municípios em que a estimativa de receita ocorreu de forma desarrazoada, ao arrepio da parametrização básica determinada na LRF e aparentemente carente de justificativas, haja vista a magnitude da diferença entre o previsto e o arrecadado.

GRÁFICO 01 – AVALIAÇÃO DA ESTIMATIVA PARA 2016.

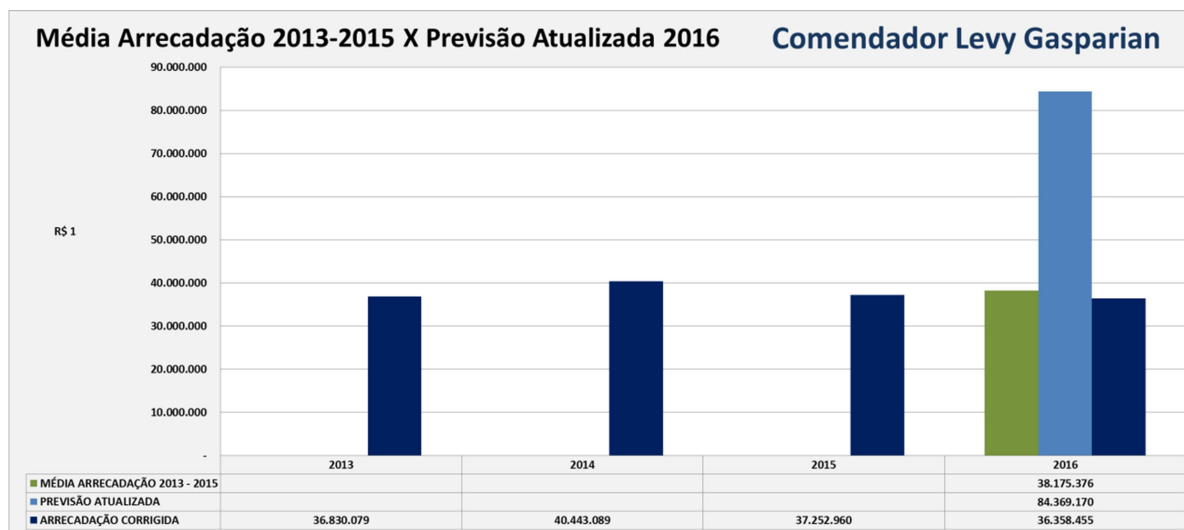
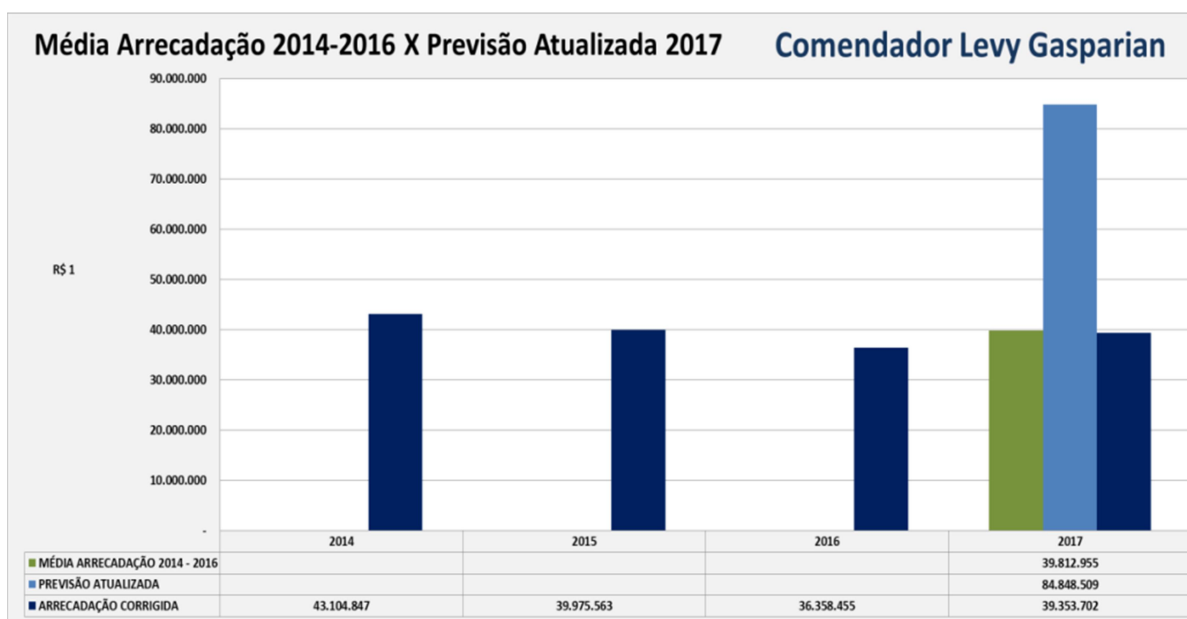


GRÁFICO 02 – AVALIAÇÃO DA ESTIMATIVA PARA 2017.



Tomando como exemplo o Município de Comendador Levy Gasparian, é verificada a estimativa de receita para os exercícios de 2016 e 2017 de forma completamente desarrazoada em relação a sua real capacidade arrecadatória, atingindo o percentual de arrecadação inferior a 50% do previsto na lei orçamentária anual.

Tivesse o gestor observado a parametrização básica definida na LRF para a estimativa de receita, considerando a evolução da arrecadação nos últimos três exercícios, teria sido estimada arrecadação bem próxima da real, possibilitando ao gestor fixar despesas compatíveis com a capacidade arrecadatória da entidade e promovendo o equilíbrio fiscal almejado pelo §1º do artigo 1º da LRF.

Em termos gerais, o resultado da arrecadação dos municípios fluminenses no período de 2013 a 2017 pode ser visualizado a seguir:

TABELA 01 – ANÁLISE DA ARRECADAÇÃO

| ANO | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------|------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|
| ANÁLISE DA RECEITA | EXCESSO DE ARRECADAÇÃO | 29 | 32 | 12 | 15 | 13 |
| | INSUFICIÊNCIA DE ARRECADAÇÃO | 63 | 60 | 80 | 77 | 79 |
| | ANO | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| | 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.

Considerando tais informações, extrai-se da Tabela 01 que a quantidade de municípios que incorreu em insuficiência de arrecadação em 2017 foi similar ao exercício de 2016, sendo menor apenas do que no ano de 2015 (o maior do período), evidenciando uma prática elevada de superestimativa de receita entre os municípios fluminenses.

Não bastasse a média das insuficiências ocorridas em 2017 ter sido elevada (11,69%), houve frustração em percentuais ainda mais significativos, demonstrando falta de critérios de alguns municípios ao estimar sua arrecadação.

TABELA 02 – ANÁLISE DAS INSUFICIÊNCIAS

| COMPOSIÇÃO DA INSUFICIÊNCIA 2017 | | |
|----------------------------------|--------------|-----------|
| ANÁLISE DA RECEITA | EM ATÉ 10% | 45 |
| | DE 10% A 20% | 20 |
| | DE 20% A 30% | 10 |
| | ACIMA DE 30% | 04 |
| | TOTAL | 79 |

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

A fim de ilustrar a importância do planejamento bem elaborado quando da confecção da LOA, contendo uma eficiente estimativa de receitas e uma fixação de despesas em montantes exequíveis quando considerada a capacidade arrecadatória

da entidade, dos 60 municípios que estimaram suas receitas em patamares superiores aos que seriam alcançados se fosse observada a metodologia básica estabelecida no artigo 12 da LRF, 58 terminaram o exercício de 2017 com insuficiência de arrecadação (32 deles em percentuais maiores que 10%) e 27 apresentaram um resultado orçamentário deficitário, sendo 04 deles em percentuais maiores do que 10%.

Em termos gerais, o resultado orçamentário dos últimos cinco anos dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro encontra-se na tabela a seguir:

TABELA 03 – ANÁLISE DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

| ANO | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| ANÁLISE DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO | SUPERÁVIT | 61 | 29 | 36 | 40 | 49 |
| | DÉFICIT | 31 | 63 | 56 | 52 | 43 |
| | ANO | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| | MÉDIA DO SUPERÁVIT | 5,46% | 6,41% | 4,79% | 8,09% | 8,41% |
| | MÉDIA DO DÉFICIT | 5,98% | 7,59% | 8,91% | 7,70% | 5,30% |

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

É possível extrair da Tabela 03 a conclusão de que a quantidade de municípios que apresentou déficit orçamentário mais que dobrou em 2014 se comparado ao exercício anterior, mantendo tal nível até 2016 (período da crise econômica que assolou o país) e reduzindo no ano de 2017, quando 43 municípios empenharam despesas em valores superiores à arrecadação do mesmo ano.

Muito embora as médias anuais dos déficits não sejam significativas (entre 05% e 09%), verifica-se a ocorrência de déficits de determinados municípios em percentuais elevados. Foram verificados, ainda, resultados negativos sucessivos, que resultam em montante deficitário relevante, quando analisados cumulativamente¹.

Bem verdade que a LRF não veda o déficit orçamentário, mas é importante que sejam enfatizadas as consequências para o orçamento público, uma vez que refletem a assunção de obrigações em montantes superiores à arrecadação do mesmo período, em clara afronta ao equilíbrio orçamentário do §1º do artigo 1º da LRF, comprometendo a disponibilidade de recursos financeiros para a execução das políticas públicas dos exercícios seguintes.

Nessa linha, o chefe do Poder Executivo que faz uso proposital da “ferramenta” de superestimativa de receita de forma sucessiva com a finalidade de “aumentar” a capacidade de execução de despesas públicas em seu mandato fere

¹ A análise detalhada acerca do planejamento e execução das finanças dos 92 municípios fluminenses, no período de 2013 a 2017, consta de relatório específico emitido pelo LOPP.

gravemente os conceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, corroendo o equilíbrio da entidade ao executar o orçamento de forma irresponsável e não sustentável em longo prazo.

2 – PRINCIPAIS RESULTADOS

Como forma de medir a qualidade da previsão das receitas pelos municípios fluminenses para o Exercício de 2017 foi desenvolvido um indicador sintético, o **I.MPRJ/Previsão de Receita/2017**, que combina duas medidas básicas:

- i) a distância entre a receita prevista (atualizada) e a efetiva arrecadação; e
- ii) o “quantum” a previsão de receita poderia ter sido melhorada (ou seja, se aproximado da efetiva arrecadação) se fosse adotada a técnica que considera a evolução da receita nos últimos três exercícios, corrigidas pela variação de índice de preços, conforme o artigo 12 da LRF.

O I.MPRJ/Previsão de Receita/2017, cuja metodologia detalhada segue anexa a este relatório, é, em termos resumidos, resultado do produto de dois fatores básicos, descritos abaixo:

O Fator 1 (índice de distância da receita prevista vs. arrecada) mede a “distância” entre a Previsão Atualizada da Receita para o ano “AA” e a Receita Arrecadada no mesmo ano “AA”, ficando melhor posicionado o município cujo Fator 1 esteja mais próximo de 0 (zero).

O Fator 2 (índice de comprometimento da previsão da receita com a LRF) mede o quanto a “distância” traduzida pelo Fator 1 poderia ter sido minimizada, ou anulada, caso fosse observada a técnica adequada de planejamento orçamentário, ou seja, de levar em conta a média das receitas arrecadadas nos últimos três anos, corrigida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), como parâmetro estimativo para as receitas do ano subsequente (artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Aplicando-se a multiplicação do Fator 1 pelo Fator 2, quanto mais distante o I.MPRJ/Previsão de Receita/2017 do cenário ideal (zero), pior será o grau de comprometimento com as técnicas de planejamento orçamentário estabelecidas na LRF.

A Tabela 04, a seguir, lista a pontuação para o I.MPRJ/Previsão de Receita/2017, com os correspondentes resultados em relação ao excesso ou insuficiência de arrecadação.

TABELA 04 – I.MPRJ/PREVISÃO DE RECEITA/2017.

| Município | Previsão de Receita (Atualizada) (A) | Arrecadação (B) | Insuficiência/Excesso de Arrecadação | | IMPRJ/Pre visão de Receita/ 2017 | Posição no Ranking |
|-----------------------------|---|--------------------|---|-----------------------|---|--------------------------|
| | | | R\$ (C) = (B) - (A) | % (D) = (C)/(A) | | |
| Comendador Levy Gasparian | 84.848.509 | 39.099.446 | -45.749.062,70 | -53,9% | 1,7911 | 92º |
| Itaboraí | 870.845.544 | 473.968.582 | -396.876.961,60 | -45,6% | 1,0511 | 91º |
| Itaguaí | 714.261.984 | 457.921.203 | -256.340.781,40 | -35,9% | 0,6620 | 90º |
| Duque de Caxias | 3.180.399.557 | 2.147.681.948 | -1.032.717.608,80 | -32,5% | 0,6279 | 89º |
| Bom Jardim | 115.048.840 | 82.810.014 | -32.238.825,70 | -28,0% | 0,4873 | 88º |
| Aperibé | 60.849.000 | 44.197.355 | -16.651.644,70 | -27,4% | 0,4650 | 87º |
| Seropédica | 290.599.400 | 220.247.600 | -70.351.800,00 | -24,2% | 0,3947 | 86º |
| Rio Bonito | 235.202.236 | 176.861.490 | -58.340.746,40 | -24,8% | 0,3801 | 85º |
| Mangaratiba | 371.023.000 | 287.171.772 | -83.851.228,00 | -22,6% | 0,3579 | 84º |
| Nilópolis | 365.269.798 | 282.535.891 | -82.733.906,90 | -22,7% | 0,3570 | 83º |
| Engenheiro Paulo de Frontin | 62.270.000 | 48.362.230 | -13.907.769,60 | -22,3% | 0,3484 | 82º |
| Macuco | 46.653.356 | 36.427.775 | -10.225.580,70 | -21,9% | 0,3422 | 81º |
| Barra Mansa | 603.236.993 | 477.027.931 | -126.209.062,60 | -20,9% | 0,3169 | 80º |
| São Francisco de Itabapoana | 146.499.804 | 115.495.403 | -31.004.400,90 | -21,2% | 0,3141 | 79º |
| Nova Friburgo | 560.846.297 | 453.703.987 | -107.142.310,00 | -19,1% | 0,2813 | 78º |
| Belford Roxo | 707.279.800 | 574.674.795 | -132.605.005,50 | -18,7% | 0,2569 | 77º |
| Porto Real | 163.082.625 | 130.627.208 | -32.455.416,60 | -19,9% | 0,2485 | 76º |
| Três Rios | 297.470.830 | 246.051.367 | -51.419.462,80 | -17,3% | 0,2435 | 75º |
| Conceição de Macabu | 86.122.077 | 71.499.758 | -14.622.318,90 | -17,0% | 0,2348 | 74º |
| Carmo | 78.953.913 | 65.594.225 | -13.359.688,40 | -16,9% | 0,2324 | 73º |
| Tanguá | 103.400.000 | 85.882.045 | -17.517.954,80 | -16,9% | 0,2323 | 72º |
| Pinheiral | 89.892.854 | 75.774.086 | -14.118.768,20 | -15,7% | 0,2109 | 71º |
| Volta Redonda | 965.000.000 | 814.995.800 | -150.004.200,00 | -15,5% | 0,1988 | 70º |
| Rio de Janeiro | 29.505.263.193 | 25.144.233.087 | -4.361.030.105,79 | -14,8% | 0,1803 | 69º |
| Japeri | 224.194.500 | 193.382.800 | -30.811.700,00 | -13,7% | 0,1724 | 68º |
| Porciúncula | 80.382.088 | 69.605.008 | -10.777.080,50 | -13,4% | 0,1703 | 67º |
| São Pedro da Aldeia | 234.066.836 | 203.960.939 | -30.105.897,20 | -12,9% | 0,1595 | 66º |
| Mesquita | 322.368.677 | 283.717.617 | -38.651.060,00 | -12,0% | 0,1526 | 65º |
| Vassouras | 144.255.158 | 127.272.370 | -16.982.788,10 | -11,8% | 0,1439 | 64º |
| São Gonçalo | 1.213.736.431 | 1.070.820.148 | -142.916.282,60 | -11,8% | 0,1435 | 63º |
| Cardoso Moreira | 66.450.072 | 58.983.323 | -7.466.749,60 | -11,2% | 0,1372 | 62º |

**TABELA 04 – I.MPRJ/ PREVISÃO DE RECEITA/2017
(CONTINUAÇÃO)**

| Município | Previsão de Receita (Atualizada) (A) | Arrecadação (B) | Insuficiência/Excesso de Arrecadação | | IMPRJ/Pre visão de Receita/ 2017 | Posição no Ranking |
|-------------------------|---|------------------------|---|-----------------------|---|--------------------------|
| | | | R\$ (C) = (B) - (A) | % (D) = (C)/(A) | | |
| Bom Jesus do Itabapoana | 101.990.535 | 90.380.493 | -11.610.042,20 | -11,4% | 0,1342 | 61° |
| Trajano de Moraes | 54.876.000 | 49.319.945 | -5.556.054,60 | -10,1% | 0,1182 | 60° |
| Guapimirim | 178.686.650 | 161.350.716 | -17.335.933,60 | -9,7% | 0,1177 | 59° |
| São João da Barra | 353.461.798 | 316.465.307 | -36.996.491,10 | -10,5% | 0,1169 | 58° |
| Araruama | 270.770.192 | 302.480.134 | 31.709.942,20 | 11,7% | 0,1166 | 57° |
| Rio Claro | 97.848.311 | 88.532.565 | -9.315.745,80 | -9,5% | 0,1152 | 56° |
| Duas Barras | 56.935.800 | 51.399.961 | -5.535.839,40 | -9,7% | 0,1147 | 55° |
| Maricá | 1.043.214.202 | 1.171.481.431 | 128.267.229,30 | 12,3% | 0,1095 | 54° |
| Cachoeira de Macacu | 207.717.460 | 189.522.973 | -18.194.487,20 | -8,8% | 0,1044 | 53° |
| Areal | 58.850.391 | 53.676.420 | -5.173.971,50 | -8,8% | 0,1019 | 52° |
| Petrópolis | 1.024.254.390 | 940.334.084 | -83.920.305,80 | -8,2% | 0,0945 | 51° |
| Cantagalo | 91.540.568 | 83.919.930 | -7.620.638,30 | -8,3% | 0,0944 | 50° |
| Queimados | 314.999.990 | 288.089.250 | -26.910.740,00 | -8,5% | 0,0934 | 49° |
| Miguel Pereira | 105.743.127 | 97.608.116 | -8.135.010,40 | -7,7% | 0,0898 | 48° |
| Italva | 58.000.000 | 53.582.480 | -4.417.520,50 | -7,6% | 0,0883 | 47° |
| Iguaba Grande | 94.615.429 | 87.085.391 | -7.530.037,50 | -8,0% | 0,0865 | 46° |
| Itaíia | 192.353.593 | 178.282.897 | -14.070.695,90 | -7,3% | 0,0847 | 45° |
| Barra do Pirai | 224.809.300 | 208.447.600 | -16.361.700,00 | -7,3% | 0,0826 | 44° |
| São João de Meriti | 596.000.000 | 553.562.490 | -42.437.510,20 | -7,1% | 0,0821 | 43° |
| São Sebastião do Alto | 47.954.167 | 44.422.623 | -3.531.543,80 | -7,4% | 0,0803 | 42° |
| São José de Ubá | 41.784.145 | 38.751.866 | -3.032.279,10 | -7,3% | 0,0800 | 41° |
| Natividade | 64.800.000 | 60.169.332 | -4.630.667,70 | -7,1% | 0,0770 | 40° |
| Santa Maria Madalena | 52.800.000 | 49.145.123 | -3.654.877,30 | -6,9% | 0,0744 | 39° |
| Laje de Muriaé | 42.060.058 | 39.259.101 | -2.800.957,00 | -6,7% | 0,0738 | 38° |
| Arraial do Cabo | 129.461.842 | 120.798.078 | -8.663.764,10 | -6,7% | 0,0717 | 37° |
| Paty do Alferes | 91.812.907 | 86.634.075 | -5.178.831,60 | -5,6% | 0,0632 | 36° |
| Paracambi | 121.004.350 | 114.375.956 | -6.628.394,10 | -5,5% | 0,0580 | 35° |
| Saquarema | 269.455.535 | 285.807.796 | 16.352.261,20 | 6,1% | 0,0572 | 34° |
| Varre-Sai | 45.098.161 | 47.727.582 | 2.629.420,60 | 5,8% | 0,0561 | 33° |
| Macaé | 1.903.602.000 | 2.006.238.300 | 102.636.300,00 | 5,4% | 0,0539 | 32° |
| Valença | 163.624.930 | 172.424.770 | 8.799.839,20 | 5,4% | 0,0535 | 31° |

TABELA 04 – I.MPRJ/PREVISÃO DE RECEITA/2017
(CONTINUAÇÃO)

| Município | Previsão de Receita (Atualizada) | Arrecadação | Insuficiência/Excesso de Arrecadação | | IMPRJ/- Previsão de Receita - 2017 | Posição no Ranking |
|-------------------------------|----------------------------------|---------------|--------------------------------------|---------------------|------------------------------------|--------------------|
| | (A) | | (B) | R\$ (C) = (B) - (A) | | |
| Cambuci | 56.850.000 | 54.057.912 | -2.792.088,40 | -4,9% | 0,0530 | 30° |
| Magé | 452.884.400 | 430.650.047 | -22.234.352,90 | -4,9% | 0,0522 | 29° |
| Quatis | 56.323.173 | 59.178.104 | 2.854.930,90 | 5,1% | 0,0507 | 28° |
| Nova Iguaçu | 1.399.295.677 | 1.337.128.253 | -62.167.423,90 | -4,4% | 0,0486 | 27° |
| Teresópolis | 455.737.800 | 435.295.200 | -20.442.600,00 | -4,5% | 0,0482 | 26° |
| Santo Antônio de Pádua | 116.250.946 | 111.143.738 | -5.107.208,10 | -4,4% | 0,0460 | 25° |
| Itaocara | 69.254.091 | 66.409.322 | -2.844.769,10 | -4,1% | 0,0446 | 24° |
| Sumidouro | 63.373.824 | 60.886.540 | -2.487.283,60 | -3,9% | 0,0410 | 23° |
| Cordeiro | 62.756.240 | 60.623.747 | -2.132.492,80 | -3,4% | 0,0352 | 22° |
| Miracema | 85.965.669 | 83.178.230 | -2.787.439,70 | -3,2% | 0,0335 | 21° |
| Quissamã | 179.175.062 | 185.090.908 | 5.915.845,40 | 3,3% | 0,0330 | 20° |
| Campos dos Goytacazes | 1.664.241.293 | 1.614.960.376 | -49.280.917,30 | -3,0% | 0,0305 | 19° |
| Paraty | 207.662.939 | 202.012.866 | -5.650.072,70 | -2,7% | 0,0280 | 18° |
| Carapebus | 79.148.012 | 81.307.099 | 2.159.087,10 | 2,7% | 0,0273 | 17° |
| Niterói | 2.713.119.482 | 2.647.063.646 | -66.055.835,40 | -2,4% | 0,0256 | 16° |
| Angra dos Reis | 1.006.404.229 | 982.000.698 | -24.403.531,50 | -2,4% | 0,0249 | 15° |
| Piraí | 180.699.681 | 176.692.310 | -4.007.371,70 | -2,2% | 0,0227 | 14° |
| Rio das Ostras | 572.233.800 | 559.934.900 | -12.298.900,00 | -2,1% | 0,0220 | 13° |
| Silva Jardim | 127.754.000 | 130.336.705 | 2.582.705,00 | 2,0% | 0,0202 | 12° |
| Rio das Flores | 42.043.030 | 42.816.897 | 773.867,30 | 1,8% | 0,0184 | 11° |
| Itaperuna | 290.426.679 | 285.540.635 | -4.886.044,70 | -1,7% | 0,0174 | 10° |
| Paraíba do Sul | 103.861.399 | 102.190.258 | -1.671.140,90 | -1,6% | 0,0164 | 9° |
| Mendes | 57.650.350 | 58.395.336 | 744.986,30 | 1,3% | 0,0129 | 8° |
| Cabo Frio | 782.956.935 | 774.078.091 | -8.878.844,30 | -1,1% | 0,0115 | 7° |
| Casimiro de Abreu | 224.200.008 | 222.353.654 | -1.846.353,60 | -0,8% | 0,0083 | 6° |
| Armação dos Búzios | 229.769.232 | 228.309.258 | -1.459.974,30 | -0,6% | 0,0064 | 5° |
| São José do Vale do Rio Preto | 60.512.000 | 60.244.212 | -267.787,60 | -0,4% | 0,0044 | 4° |
| Sapucaia | 74.237.942 | 74.032.383 | -205.559,30 | -0,3% | 0,0028 | 3° |
| São Fidélis | 93.557.144 | 93.347.208 | -209.935,60 | -0,2% | 0,0022 | 2° |
| Resende | 498.332.795 | 498.604.795 | 272.000,10 | 0,1% | 0,0005 | 1° |

3 – ANÁLISE REGIONAL

A análise da capacidade de planejamento das receitas de acordo com a regionalização dos Centros Regionais de Apoio Administrativo Institucional (CRAAIs) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro aponta que há maior concentração de municípios com fraco desempenho no processo de planejamento das receitas nos CRAAIs São Gonçalo, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Volta Redonda e Rio de Janeiro. Inclusive, é possível observar, com base no Quadro a seguir, a ausência de municípios dos CRAAIs São Gonçalo, Nova Iguaçu, Duque de Caxias na categoria “Bom”, como pode ser observado na Tabela 05.

Deste modo, pode-se afirmar que os municípios que compõem a Região Metropolitana, mais especificamente municípios da Baixada Fluminense, estão entre os piores planejadores de receita.

TABELA 05: REGIONALIZAÇÃO DO IMPRECEITA CONFORME O GRAU DE PLANEJAMENTO DAS RECEITAS MUNICIPAIS.

| CRAAI | Péssimo | Ruim | Regular | Bom | Quantidade de municípios por CRAAI |
|-----------------|---------|------|---------|-----|------------------------------------|
| São Gonçalo | 3 | 1 | 0 | 0 | 4 |
| Nova Iguaçu | 3 | 3 | 2 | 0 | 8 |
| Duque de Caxias | 2 | 0 | 2 | 0 | 4 |
| Volta Redonda | 4 | 1 | 2 | 1 | 8 |
| Rio de Janeiro | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Nova Friburgo | 3 | 4 | 2 | 1 | 10 |
| Petrópolis | 2 | 2 | 0 | 2 | 6 |
| Itaperuna | 1 | 4 | 7 | 2 | 14 |
| Campos | 1 | 1 | 0 | 2 | 4 |
| Teresópolis | 1 | 1 | 1 | 2 | 5 |
| Barra do Piraí | 1 | 1 | 4 | 3 | 9 |
| Angra dos Reis | 1 | 0 | 0 | 2 | 3 |
| Cabo Frio | 0 | 2 | 3 | 2 | 7 |
| Niterói | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 |
| Macaé | 1 | 0 | 1 | 5 | 7 |
| Total | 23 | 22 | 24 | 23 | 92 |

Fonte: LOPP, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

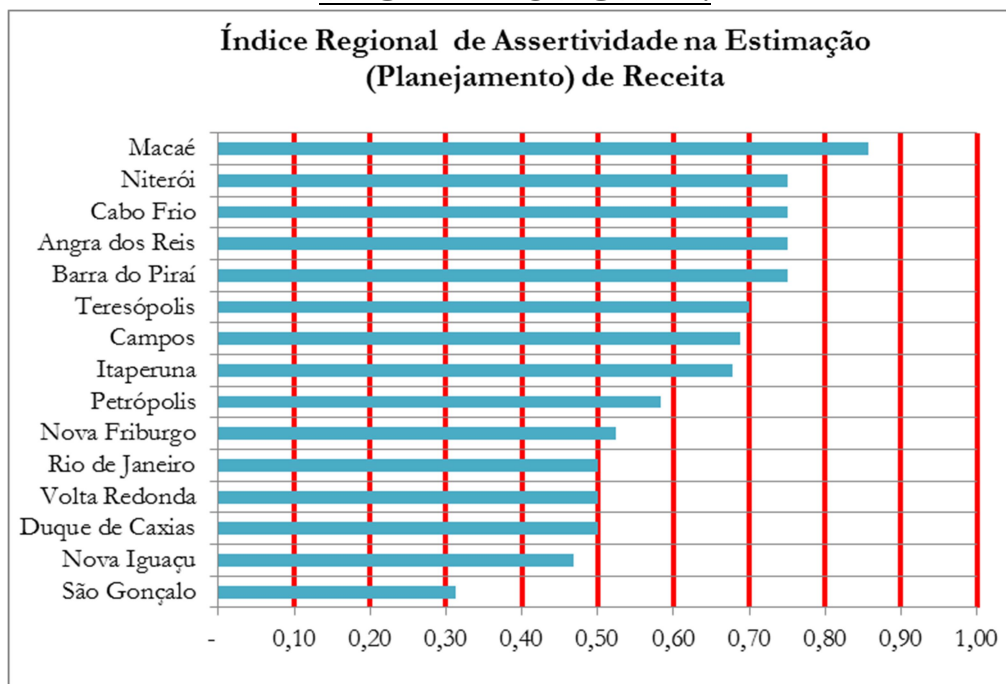
Quando são combinadas as informações dos municípios agregados por CRAAI com a quantidade de municípios em cada grau de planejamento da receita municipal, obtemos o Índice Regional de Planejamento da Receita (metodologia em Anexo).

TABELA 06: CLASSIFICAÇÃO E DESCRIÇÃO DO ÍNDICE REGIONAL DE PLANEJAMENTO DA RECEITA.

| Índice Regional de Planejamento da Receita Municipal | Classificação | Descrição |
|--|---------------|--|
| 0,75 - 1,00 | Bom | Forte evidência da competência investigada |
| 0,50 - 0,75 | Médio | Média evidência da competência investigada |
| 0,25 - 0,50 | Ruim | Fraca evidência da competência investigada |
| 0,00 - 0,25 | Péssimo | Nenhuma evidência da competência investigada |

Podemos observar, então, que os resultados refletem a distribuição dos municípios dos CRAAIs de acordo com grau de planejamento da receita. Desta forma, reforça-se que os CRAAIs São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Volta Redonda e Rio e Janeiro se encontram no pior grau, enquanto o CRAAI de Macaé é o único que se encontra no grau “bom” de planejamento da receita municipal.

GRÁFICO 03: ÍNDICE REGIONAL DE PLANEJAMENTO DA RECEITA POR CRAAI.



Fonte: LOPP, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

4 – SUGESTÕES DE PROCEDIMENTOS

Algumas situações específicas caracterizam afronta ao equilíbrio na execução orçamentária dos municípios, com descumprimento de regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em especial:

Parágrafo 1º do art. 1º, destaca-se, *in verbis*:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

Art. 9º:

“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.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão

referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.”

Art. 12.:

“As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.”

A título sugestivo, são aqui oferecidos três conjuntos de indagações que dialogam diretamente com as práticas de superestimativa das receitas, como forma de subsidiar as respectivas promotorias de tutela coletiva em um eventual aprofundamento investigativo, sobretudo para aqueles municípios mal posicionados em termos do I.MPRJ/Previsão de Receita/2017:

1 – Quais as razões (fato material) que deram ensejo a uma estimativa de receita tão distante da receita observada para o exercício 2017? Qual a metodologia empregada para a estimativa de receitas do Exercício 2017?

2 – Foram atingidas no Exercício 2017 as metas de resultado primário e nominal estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ? Caso negativo, se foram promovidas a limitação do empenho e a movimentação financeira preconizadas pelo Art. 9º da LRF.

3 – Por que o gestor municipal não atualizou, quando da elaboração dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (bimestrais), a previsão das receitas frente à arrecadação acumulada da receita observada ao longo do exercício 2017.

4 – À vista das insuficiências do processo de elaboração das Previsões de Receita, sugere-se que seja verificado:

- i. Existência de uma Secretária de Finanças desestruturada;
- ii. Ausência de servidores capacitados e legitimados por Lei no cargo “analista de orçamento”, ou equivalente;
- iii. Ausência de concurso público para o cargo de “analista de orçamento”, ou equivalente;
- iv. “Analista de orçamento”, ou equivalente, lotados em atividade distinta das atividades-fim;
- v. Ausência de dotação orçamentária específica destinada às atividades da administração fazendária, dificultando capacitações e atualizações jurisprudenciais;
- vi. Baixo investimento em infraestrutura de tecnologia da informação e instrumentalização das atividades fazendárias.

É o que nos cabia relatar

Anexo I – Descrição Metodológica da Construção do I.MPRJ/Previsão de Receitas/2017

O I.MPRJ/Previsão de Receitas é composto por dois (02) fatores:

$$\text{I.MPRJ/Previsão de Receita/2017} = \text{Fator 1} \times \text{Fator 2}$$

Onde,

O **Fator 1** (índice de distância da receita prevista vs. arrecada) mede a “distância” entre a Previsão Atualizada da Receita para o ano “AA” e a Receita Arrecadada no mesmo ano “AA”, ficando melhor posicionado o município cujo Fator 1 esteja mais próximo de 0 (zero).

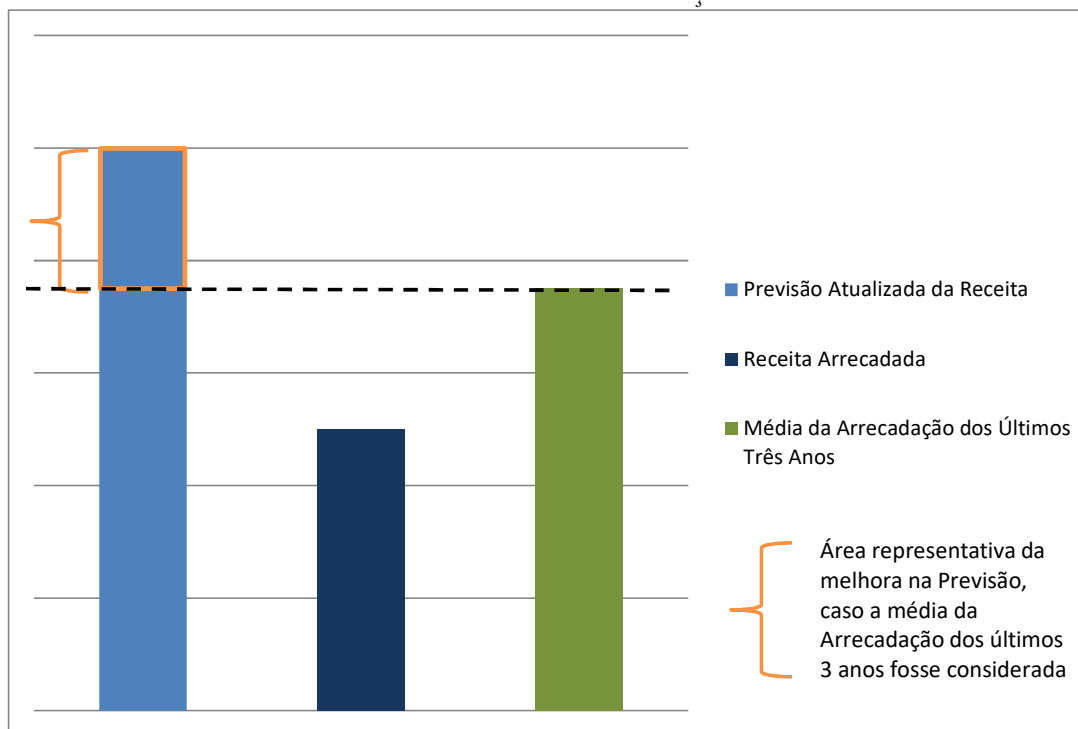
O **Fator 2** (índice de comprometimento da previsão da receita com a LRF) mede o quanto a “distância” traduzida pelo Fator 1 poderia ter sido minimizada, ou anulada, caso fosse observada a técnica adequada de planejamento orçamentário, ou seja, de levar em conta a média das receitas arrecadadas nos últimos três anos, corrigida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), como parâmetro estimativo para as receitas do ano subsequente (artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal). Desse modo, quanto mais distante o **I.MPRJ/Previsão de Receita** do cenário ideal (zero), pior será o grau de comprometimento com as técnicas de planejamento orçamentário estabelecidas no LRF.

Cumprido detalhar para o completo entendimento do Fator 2 - que representa a melhora na Previsão da Receita (em termos proporcionais) que adviria da utilização da média de arrecadação dos últimos três anos como parâmetro estimativo para a arrecadação do ano subsequente – que sua construção depende de seis possíveis diferentes tipologias que relacionam a situação entre receita estimada, receita média dos últimos 03 anos e receita arrecadada, situações estas que são descritas a seguir:

Situação 1 – Previsão Atualizada da Receita > Média da Arrecadação dos Últimos 3 Anos

&

Receita Arrecadada < Média da Arrecadação dos Últimos 3 Anos



Exemplo da Aplicação do Método de Cálculo do I.MPRJ/Previsão de Receita para o Cenário 1:

Toma-se para o Município X os valores abaixo:

| Eventos | Unidades Monetárias |
|--|---------------------|
| Previsão Atualizada da Receita (Prev.) | 100 |
| Receita Arrecadada (Rec.) | 60 |
| Média da Arrecadação dos Últimos Três Anos (M3) | 75 |

O Fator 1 para o Município X é de 0,67, resultado da expressão:

$$\text{Fator 1} = (\text{Prev.} - \text{Rec.}) / \text{Rec.} = (100 - 60) / 60 = 0,67$$

Observe que, caso o município tivesse utilizado a Média da Arrecadação dos Últimos Três Anos (M3), calculada em 75 Unidades Monetárias, a distância entre o Previsto e o Arrecadado seria menor. O Fator 2 apura, justamente, o quanto M3 melhoraria a previsão. No presente exemplo, o Fator 2 foi calculado em 1,25, resultado da expressão:

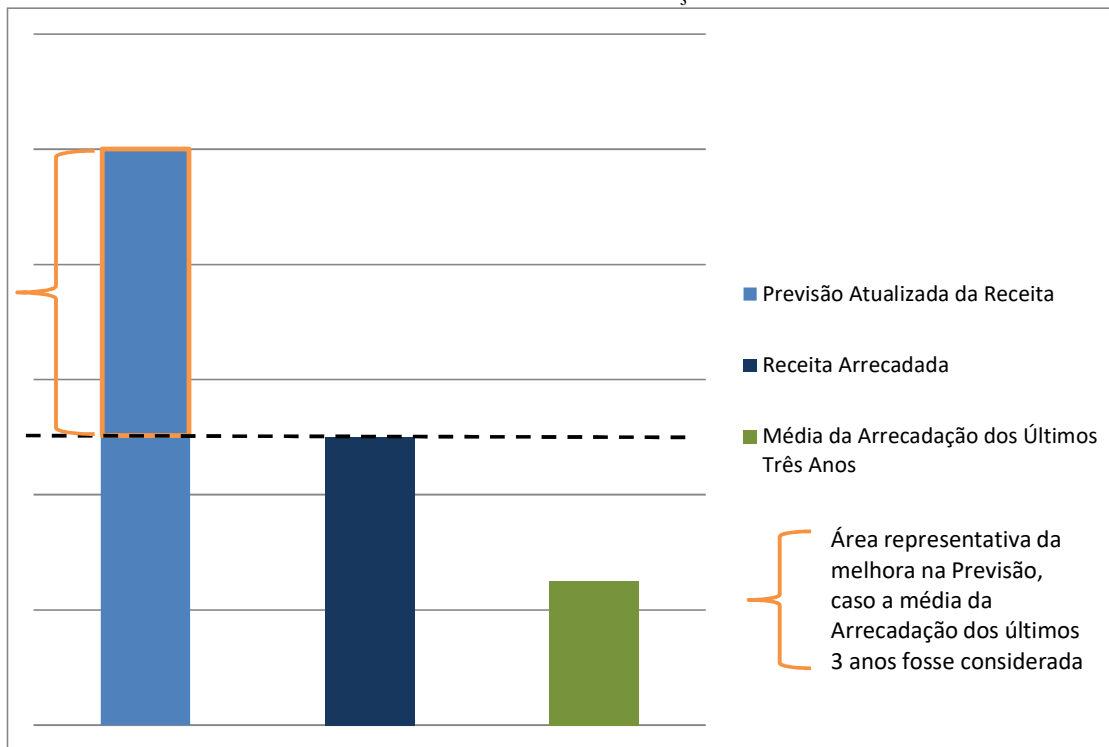
$$\text{Fator 2} = 1 + [(\text{Prev.} - \text{M3}) / \text{Prev.}] = 1 + [(100 - 75) / 100] = 1,25$$

Obtêm-se o valor do **I.MPRJ/Previsão de Receita** do Município X pelo produto de ambos os fatores:

$$\text{I.MPRJ/Previsão de Receita} = \text{Fator 1} \times \text{Fator 2} = 0,67 \times 1,25 = 0,84$$

Situação 2 – Previsão Atualizada da Receita > Receita Arrecadada
&

Receita Arrecadada > Média da Arrecadação dos Últimos 3 Anos



Exemplo da Aplicação do Método de Cálculo do I.MPRJ/Previsão de Receita para o Cenário 2:

Toma-se para o Município X os valores abaixo:

| Eventos | Unidades Monetárias |
|--|---------------------|
| Previsão Atualizada da Receita (Prev.) | 100 |
| Receita Arrecadada (Rec.) | 75 |
| Média da Arrecadação dos Últimos Três Anos (M3) | 60 |

O Fator 1 para o Município X é de 0,33, resultado da expressão:

$$\text{Fator 1} = (\text{Prev.} - \text{Rec.}) / \text{Rec.} = (100 - 75) / 75 = 0,33$$

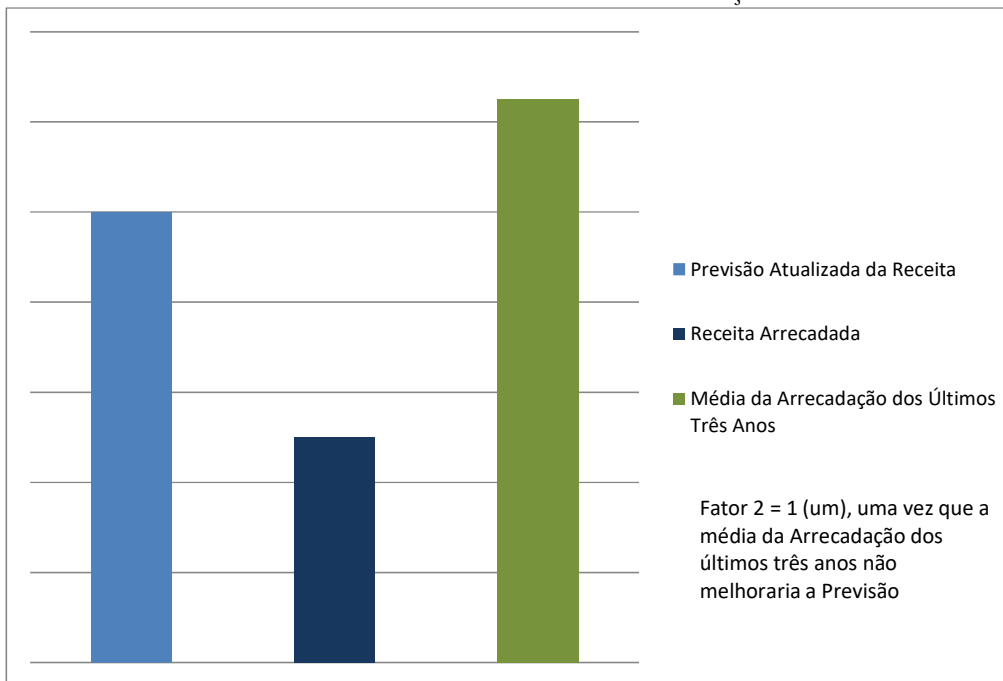
Se o município tivesse utilizado a Média da Arrecadação dos Últimos Três Anos (M3), calculada em 60 Unidades Monetárias, a distância entre o Previsto e o Arrecadado seria menor. O Fator 2 mede, justamente, o quanto M3 melhoraria a previsão. No presente exemplo, o Fator 2 foi calculado em 1,25, resultado da expressão:

$$\text{Fator 2} = 1 + [(\text{Prev.} - \text{Rec.}) / \text{Prev.}] = 1 + [(100 - 75) / 100] = 1,25$$

Obtêm-se o valor do **I.MPRJ/Previsão de Receita** do Município X pelo produto de ambos os fatores:

$$\text{I.MPRJ/Previsão de Receita} = \text{Fator 1} \times \text{Fator 2} = 0,33 \times 1,25 = \mathbf{0,41}$$

Situação 3 – Previsão Atualizada da Receita > Receita Arrecadada
&
Previsão Atualizada da Receita < Média da Arrecadação dos Últimos 3 Anos



Exemplo da Aplicação do Método de Cálculo do I.MPRJ/Previsão de Receita para o Cenário 3:

Toma-se para o Município X os valores abaixo:

| Eventos | Unidades |
|--|----------|
| Previsão Atualizada da Receita (Prev.) | 75 |
| Receita Arrecadada (Rec.) | 60 |
| Média da Arrecadação dos Últimos Três Anos (M3) | 100 |

O Fator 1 para o Município X é de 0,25 , resultado da expressão:

$$\text{Fator 1} = (\text{Prev.} - \text{Rec.}) / \text{Rec.} = (75 - 60) / 60 = 0,25$$

O Fator 2, nesse Cenário, é igual a hum (1) para não interferir matematicamente no índice do Município X, pois a utilização da Média da Arrecadação dos Últimos 3 Anos não traria nenhuma contribuição para a aproximação entre a Receita Arrecadada e a Previsão Atualizada da Receita.

$$\text{Fator 2} = 1,00$$

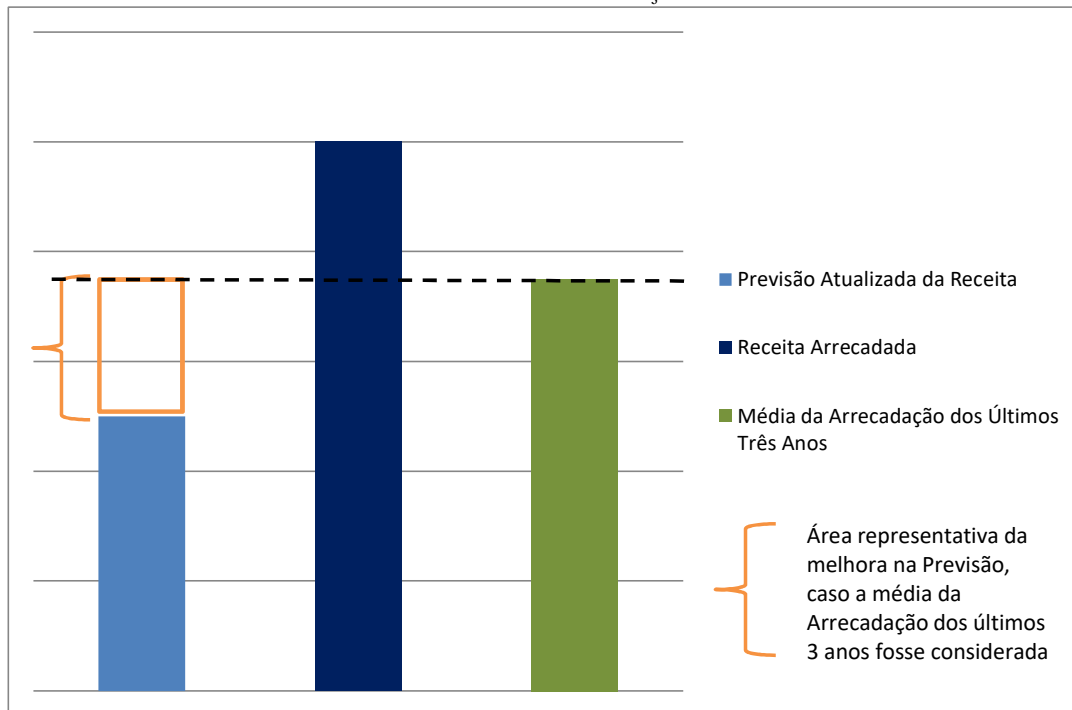
Obtêm-se o valor do **I.MPRJ/Previsão de Receita** do Município X pelo produto de ambos os fatores:

$$\text{I.MPRJ/Previsão de Receita} = \text{Fator 1} \times \text{Fator 2} = 0,25 \times 1,00 = 0,25$$

Situação 4 – Previsão Atualizada da Receita < Média da Arrecadação dos Últimos 3 Anos.

&

Receita Arrecadada > Média da Arrecadação dos Últimos 3 Anos



Exemplo da Aplicação do Método de Cálculo do I.MPRJ/Previsão de Receita para o Cenário 4:

Toma-se para o Município X os valores abaixo:

| Eventos | Unidades |
|--|----------|
| Previsão Atualizada da Receita (Prev.) | 60 |
| Receita Arrecadada (Rec.) | 100 |
| Média da Arrecadação dos Últimos Três Anos (M3) | 75 |

O Fator 1 para o Município X é de 0,40 , resultado da expressão:

$$\text{Fator 1} = | (\text{Prev.} - \text{Rec.}) | / \text{Rec.} = (60 - 100) / 100 = 0,40$$

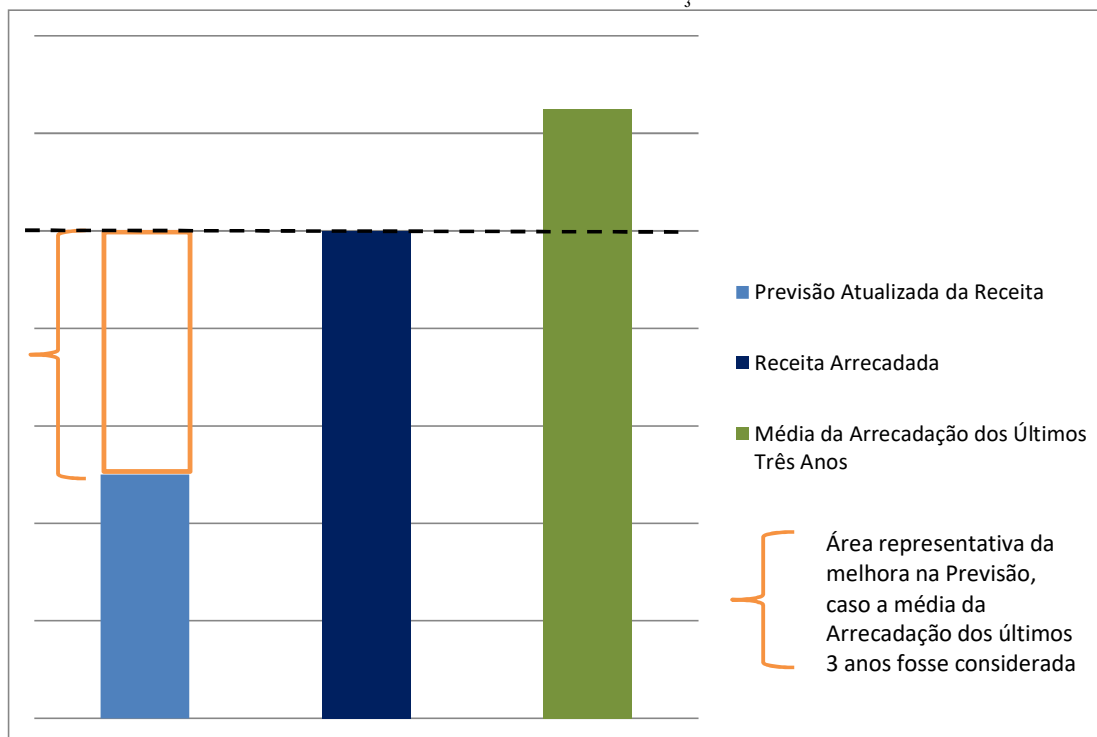
Tivesse o município utilizado a Média da Arrecadação dos Últimos Três Anos (M3), calculada em 75 Unidades Monetárias, a distância entre o Previsto e o Arrecadado seria menor. O Fator 2 mede, justamente, o quanto M3 melhoraria a previsão. No presente exemplo, o Fator 2 foi calculado em 1,33, resultado da expressão:

$$\text{Fator 2} = 1 + (\text{M3} - \text{Prev.}) / \text{Prev.} = 1 + [(75 - 60) / 60] = 1,25$$

Obtêm-se o valor do **I.MPRJ/Previsão de Receita** do Município X pelo produto de ambos os fatores:

$$\text{I.MPRJ/Previsão de Receita} = \text{Fator 1} \times \text{Fator 2} = 0,40 \times 1,25 = \mathbf{0,50}$$

Situação 5 – Previsão Atualizada da Receita < Receita Arrecadada
&
Receita Arrecadada < Média da Arrecadação dos Últimos 3 Anos



Exemplo da Aplicação do Método de Cálculo do I.MPRJ/Previsão de Receita para o Cenário 5:

Toma-se para o Município X os valores abaixo:

| Eventos | Unidades |
|--|----------|
| Previsão Atualizada da Receita (Prev.) | 60 |
| Receita Arrecadada (Rec.) | 75 |
| Média da Arrecadação dos Últimos Três Anos (M3) | 100 |

O Fator 1 para o Município X é de 0,20 , resultado da expressão:

$$\text{Fator 1} = | (\text{Prev.} - \text{Rec.}) | / \text{Rec.} = (60 - 75) / 75 = 0,20$$

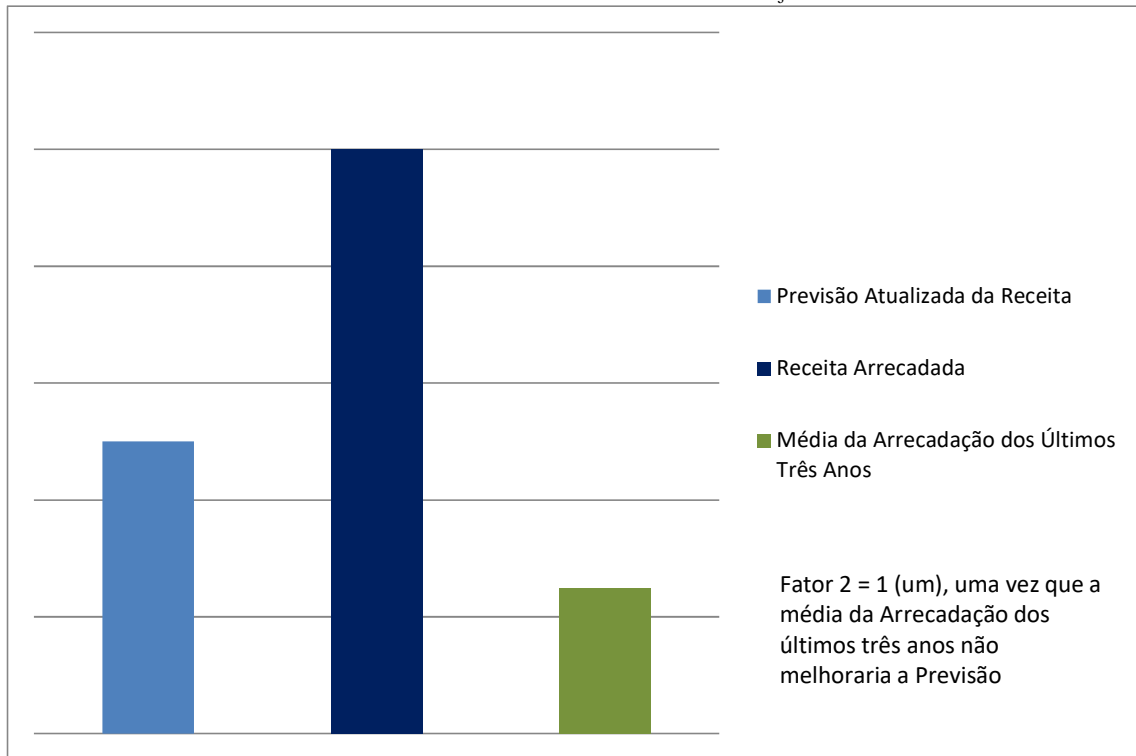
Se o município tivesse utilizado a Média da Arrecadação dos Últimos Três Anos (M3), calculada em 100 Unidades Monetárias, a distância entre o Previsto e o Arrecadado seria menor. O Fator 2 mede, justamente, o quanto M3 melhoraria a previsão. No presente exemplo, o Fator 2 foi calculado em 1,67, resultado da expressão:

$$\text{Fator 2} = 1 + [(\text{Rec.} - \text{Prev.}) / \text{Prev.}] = 1 + (75 - 60) / 60 = 1,25$$

Obtêm-se o valor do **I.MPRJ/Previsão de Receita** do Município X pelo produto de ambos os fatores:

$$\text{I.MPRJ/Previsão de Receita} = \text{Fator 1} \times \text{Fator 2} = 0,20 \times 1,25 = 0,25$$

Situação 6 – Receita Arrecadada > Previsão Atualizada da Receita
&
Previsão Atualizada da Receita > Média da Arrecadação dos Últimos 3 Anos



Exemplo da Memória de Cálculo do I.MPRJ/Previsão de Receita para o cenário 6:

Toma-se para o Município X os valores abaixo:

| Eventos | Unidades Monetárias |
|--|---------------------|
| Previsão Atualizada da Receita (Prev.) | 75 |
| Receita Arrecadada (Rec.) | 100 |
| Média da Arrecadação dos Últimos Três Anos (M3) | 60 |

O Fator 1 para o Município X é de 0,25, resultado da expressão:

$$\text{Fator 1} = |(\text{Prev.} - \text{Rec.})| / \text{Rec.} = (75 - 100) / 100 = 0,25$$

O Fator 2 é igual a hum (1), a fim de que não interfira matematicamente no índice do Município X, pois a utilização da Média da Arrecadação dos Últimos 3 Anos não traria nenhuma contribuição para a aproximação entre a Receita Arrecadada e a Previsão Atualizada da Receita.

$$\text{Fator 2} = 1,00$$

Obtêm-se o valor do **I.MPRJ/Previsão de Receita** do Município X pelo produto de ambos os fatores:

$$\text{I.MPRJ/Previsão de Receita} = \text{Fator 1} \times \text{Fator 2} = 0,25 \times 1,00 = \mathbf{0,25}$$

Expostos os Métodos de Cálculo para as 06 (seis) situações possíveis, cumpre observar que:

- i) O Fator 2 tem o poder de elevar o **I.MPRJ/Previsão de Receita**, piorando o posicionamento do município nos casos em que a utilização da Média da Arrecadação dos Últimos Três Anos aproximaria Previsão da Receita e Receita Arrecadada;
- ii) Quando o Fator 2 é igual a um (1) a utilização da Média da Arrecadação dos Últimos 3 Anos não traria nenhuma contribuição para a aproximação entre a Receita Arrecadada e Previsão Atualizada da Receita.

Anexo II: Descrição Metodológica da Construção do Índice Regional de Planejamento da Receita Municipal/2017

A partir da posição dos municípios no ranking do **I.MPRJ/Previsão de Receita /2017** foram colocados em limites previamente estabelecidos: Péssimo, Ruim, Regular e Bom. Estes limites foram definidos dividindo os municípios em 4 partes iguais (quartis).

Posteriormente, foram agrupados nos Centros Regionais de Apoio Administrativo Institucional (CRAAI). Desta maneira, os dados foram quantificados verificando quantos municípios existem em cada CRAAI e onde se posicionavam os municípios dentro dos limites previamente estabelecidos: Péssimo, Ruim, Regular e Bom.

Deste modo, o cálculo Índice Regional de Planejamento da Receita Municipal é o resultado por região (CRAAI) da quantidade de municípios em cada limite previamente estabelecido Péssimo, Ruim, Regular e Bom.

Quadro 1: Classificação e descrição do Índice Regional de Planejamento da Receita.

| Índice Regional de Planejamento da Receita Municipal | | Classificação | Descrição |
|--|--------|---------------|--|
| 0,75 | — 1,00 | Bom | Forte evidência da competência investigada |
| 0,50 | — 0,75 | Médio | Média evidência da competência investigada |
| 0,25 | — 0,50 | Ruim | Fraca evidência da competência investigada |
| 0,00 | — 0,25 | Péssimo | Nenhuma evidência da competência investigada |