

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	2
2.	DESENVOLVIMENTO	3
2.1.	PLANEJAMENTO	3
2.2.	EXECUÇÃO	8
2.3.	COMPOSIÇÃO DA RECEITA.....	13
2.4.	COMPOSIÇÃO DA DESPESA	20
2.5.	DESPESA DE PESSOAL.....	24
2.6.	REGIME DE PREVIDÊNCIA	32
2.7.	DÍVIDA CONSOLIDADA.....	39
2.8.	PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS PETROLÍFERAS	42
3.	CONCLUSÃO	47

1. INTRODUÇÃO

Cuida-se de análise dos dados de planejamento e execução orçamentária dos municípios do Estado do Rio de Janeiro no período compreendido entre os anos de 2013 a 2017, 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 e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) relativo ao 3º quadrimestre de cada ano, 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).

Quanto ao planejamento, será analisada a qualidade da estimativa de receitas constante das leis orçamentárias anuais, de forma a avaliar a eficiência dos gestores municipais na previsão dos recursos a serem arrecadados pelos cofres públicos.

No tocante à execução, o relatório pretende avaliar o resultado orçamentário do período, bem assim a qualidade dos gastos públicos, ambos sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), verificando a adesão dos gestores aos parâmetros estabelecidos na legislação, com vistas à condução do orçamento público de forma eficiente e equilibrada.

Procura o Ministério Público, com a presente análise, instrumentalizar os Promotores de Justiça para o fiel cumprimento de sua atividade fim, possibilitando-lhes o acompanhamento da execução adequada dos gastos públicos, tendo como premissa o equilíbrio das contas públicas estabelecido no §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e contribuindo para alertar os gestores públicos da urgência na adoção de medidas capazes de corrigir oportunamente tais desvios, de forma a minimizar ou mesmo neutralizar seus efeitos deletérios à qualidade dos serviços prestados à sociedade.

2. DESENVOLVIMENTO

Quanto à análise das finanças públicas dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, convém o alerta de que, a despeito do prazo estabelecido para o cumprimento da exigência de publicação dos relatórios fiscais na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e na Constituição da República, muitos municípios do Estado do Rio de Janeiro não publicam os respectivos relatórios oportunamente, inércia que ofende o conteúdo do §3º do artigo 165 da Constituição em relação ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e §2º do artigo 55 da LRF referente ao Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

De acordo com os mencionados dispositivos, tais relatórios devem ser publicados até 30 (trinta) dias após o encerramento do período correspondente (RREO bimestral e RGF quadrimestral). 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.

2.1. PLANEJAMENTO

Em complementação ao analisado no 2º produto divulgado pelo LOPP/MPRJ, que tratou da análise da previsão de receitas realizada pelos gestores municipais para o exercício de 2016, e que culminou na elaboração do ranking (I.MPRJ Receita) que classificou os municípios fluminenses do mais

compromissado com as normas constantes do artigo 12 da LRF aos menos comprometidos, será abordada neste item a qualidade da estimativa de receitas para o ano calendário de 2017.

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 LOA em patamares correspondentes à receita estimada, e se superestimadas tais receitas, as despesas ficarão além da suportável pela real 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 se verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

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, que considera a evolução da receita nos últimos três exercícios, corrigidas pela variação de índice de preços.

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, conforme verificado nos gráficos a seguir:

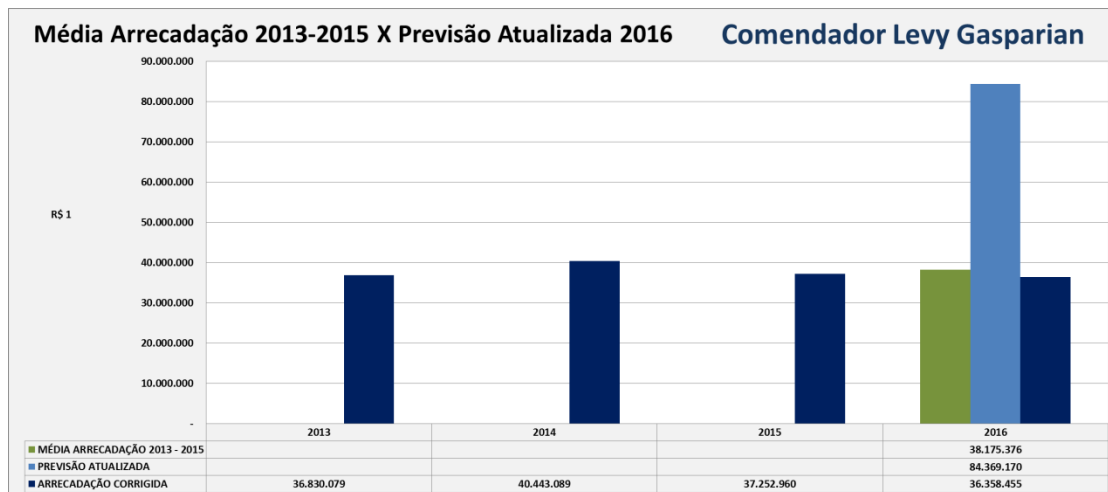
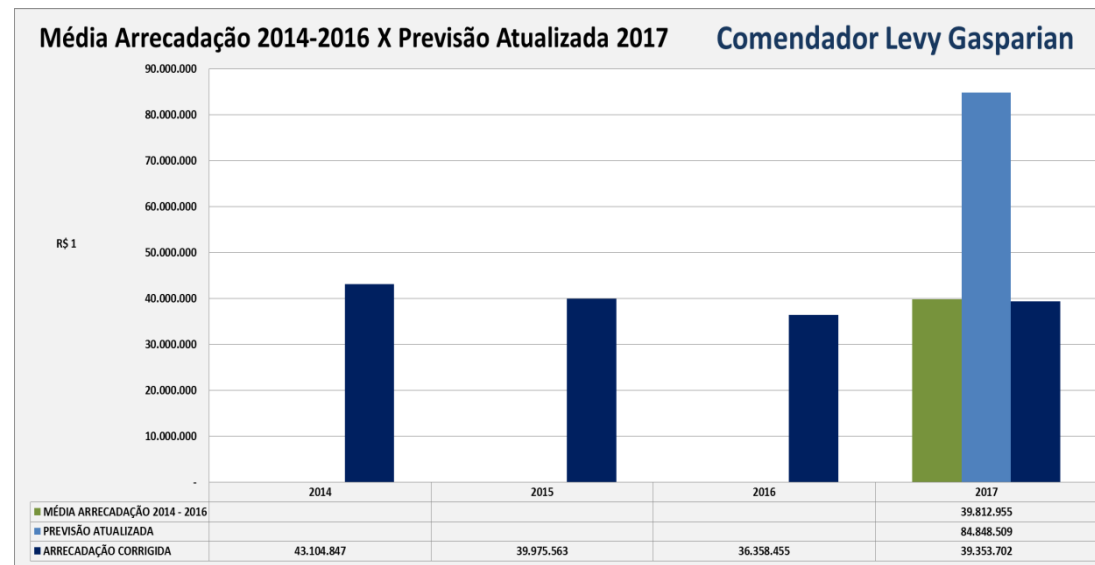


GRÁFICO 01
AVALIAÇÃO DA ESTIMATIVA PARA 2016

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.

Os déficits orçamentários (empenhamentos em valores maiores que a arrecadação) gerados pela superestimava de receita serão abordados em tópico específico deste relatório. Em termos gerais, o resultado da arrecadação dos municípios fluminenses no período de 2013 a 2017 pode ser visualizado a seguir:

TABELA 01

		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 de superestimativa de receita mais recorrente a cada ano.

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

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 Tabela 02 demonstra que 14 municípios (listados na Tabela 03) apresentaram insuficiência de arrecadação em percentual maior que 20%, sendo 04 deles em patamares superiores a 30%, o que denota falta de compromisso do gestor com a LRF, haja vista a fixação de despesas em montantes proporcionais à receita (comprovadamente superestimada) na LOA.

TABELA 03

MUNICÍPIOS (2017)	RECEITA PREVISTA	RECEITA ARRECADA	INSUFICIÊNCIA	PERCENTUAL
Comendador 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%
Engenheiro 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%
São Francisco 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.

2.2. EXECUÇÃO

Neste tópico do relatório será abordada a execução orçamentária das 92 municipalidades fluminenses, bem como a verificação do seu atendimento aos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 04

		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 04 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, que serão discriminados adiante. Foram verificados, ainda, resultados negativos sucessivos, que resultam em montante deficitário relevante, quando analisados cumulativamente.

Embora o déficit orçamentário não seja proibido de forma literal pela LRF, é importante que sejam enfatizadas as consequências dos déficits sucessivos 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 pública dos exercícios seguintes.

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 gravemente os conceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, corroendo o equilíbrio da entidade ao executar o orçamento de forma irresponsável e não sustentável no longo prazo.

Os resultados das análises de receitas e despesas (exceto intra-orçamentárias) de todos os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro em conjunto encontram-se na Tabela 05 a seguir:

TABELA 05

ANO	2013	2014	2015	2016	2017
RECEITAS ARRECADADAS	R\$44.325.955.149,58	R\$ 49.223.060.777,00	R\$ 50.417.781.035,67	R\$51.700.645.694,31	R\$49.406.714.777,77
DESPESAS EMPENHADAS	R\$43.655.986.076,74	R\$ 50.006.568.294,47	R\$ 52.579.782.662,79	R\$53.307.844.106,28	R\$49.792.143.181,31
RESULTADO ACUMULADO	R\$ 669.969.072,84	-R\$ 783.507.517,47	-R\$ 2.162.001.627,12	-R\$ 1.607.198.411,97	-R\$ 385.428.403,54

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

Possível constatar uma redução do déficit em 2017 após 03 anos de agravamento da situação, iniciada com um resultado acumulado superavitário em 2013 até o déficit na monta de R\$ 1,6 bilhões de reais no exercício de 2016, ficando abaixo apenas do resultado alcançado em 2015 – R\$ 2,1 bilhões.

Ainda que tenha melhorado o resultado no último exercício, não se pode deixar de assinalar o resultado deficitário nos últimos quatro anos analisados, evidenciando a manutenção da situação de desequilíbrio das finanças municipais fluminenses, quando analisadas em conjunto.

Encontram-se enumerados na Tabela 06 todos os municípios que apresentaram resultado orçamentário deficitário acumulado no período de 2013 a 2017, sendo colocados em ordem decrescente pelo critério do maior impacto percentual do respectivo déficit acumulado na média arrecadatória.

Para fins de ilustração da gravidade da situação em que se encontram alguns municípios, toma-se Aperibé como exemplo. Por apresentar um resultado acumulado deficitário na ordem de R\$ 30 milhões de reais de 2013 a 2017, compromete praticamente 70% das receitas a serem arrecadadas no exercício seguinte, ainda que em 2018 o município arrecade receitas correspondentes à média dos 05 anos anteriores.

TABELA 06

MUNICÍPIO	ARRECADAÇÃO (R\$)					EMPENHOS (R\$)					RESULTADO ACUMULADO	IMPACTO
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017		
Aperibé	43.074.303,40	45.135.567,40	42.473.086,60	40.701.231,20	44.197.355,30	46.708.318,10	59.501.235,90	47.139.031,00	41.052.829,80	51.321.412,60	-30.141.283,50	69,91%
Itaboraí	627.825.069,40	658.634.810,30	589.068.033,90	472.335.269,40	456.621.665,70	581.670.283,50	779.951.918,70	815.309.285,80	539.898.730,20	476.873.644,00	-389.219.013,50	69,39%
Nova Iguaçu	954.082.692,70	1.081.193.586,00	1.103.130.845,50	1.214.819.713,40	1.262.401.236,80	1.058.868.943,70	1.260.467.180,70	1.336.697.400,80	1.365.602.489,90	1.319.924.895,70	-725.932.836,40	64,64%
São João da Barra	364.318.229,80	425.675.192,10	346.740.458,70	255.813.622,90	309.656.933,80	393.693.010,00	427.396.169,40	473.893.893,50	341.734.209,50	276.058.864,60	-210.571.709,70	61,85%
São João de Meriti	450.147.928,10	451.693.949,80	483.048.908,60	484.935.401,70	514.729.081,30	479.536.744,50	504.689.461,10	532.177.172,40	563.798.242,60	594.544.628,20	-290.190.979,30	60,85%
Itaguaí	494.748.762,40	574.176.346,30	517.136.127,90	455.321.300,10	436.188.950,80	425.271.121,50	642.945.134,30	567.915.401,50	606.419.286,80	503.089.303,60	-268.068.760,20	54,10%
Porto Real	208.798.434,80	192.576.695,80	168.811.851,90	144.701.341,40	130.627.208,40	204.056.383,30	225.052.238,30	191.276.120,00	173.519.733,50	142.407.049,70	-90.795.992,50	53,69%
Miracema	62.209.741,00	78.753.018,10	76.302.431,20	84.971.741,40	77.605.504,70	66.772.947,50	85.893.413,00	98.403.367,70	85.907.928,00	82.527.443,50	-39.662.663,30	52,21%
Rio Bonito	159.304.730,60	181.835.788,60	181.690.776,40	173.400.758,80	170.858.650,00	166.209.994,20	205.960.516,00	206.265.071,50	193.897.639,80	179.701.292,00	-84.943.809,10	48,98%
Duque de Caxias	1.713.074.084,00	1.844.958.515,50	1.970.821.421,50	1.954.373.177,50	2.003.794.253,00	1.697.438.256,80	1.961.311.763,20	2.146.266.695,90	2.337.263.599,30	2.207.884.292,60	-863.143.156,30	45,49%
Arraial do Cabo	118.815.922,30	128.500.688,50	130.390.071,70	142.194.923,30	116.372.838,60	131.436.515,50	135.168.722,90	139.274.024,80	152.114.653,80	131.461.920,10	-53.181.392,70	41,79%
Carapebus	95.403.126,40	100.743.431,50	78.081.368,40	70.914.648,70	81.228.266,60	99.472.849,30	106.845.722,50	84.476.801,70	83.422.103,00	83.463.335,90	-31.309.970,80	36,72%
Nilópolis	216.892.360,70	237.323.514,30	249.448.348,70	272.249.561,10	253.671.408,30	227.325.742,30	251.839.735,10	250.927.360,10	293.619.030,60	283.829.300,20	-77.955.975,20	31,70%
Cachoeira de Macacu	156.804.094,70	179.851.965,30	163.166.573,70	158.153.056,20	174.779.724,10	178.815.781,50	187.481.900,70	174.826.557,30	169.925.932,10	174.408.043,20	-52.702.800,80	31,64%
Três Rios	193.764.619,20	221.195.116,40	229.595.702,40	236.255.729,30	246.051.366,70	217.229.757,00	264.535.615,60	233.228.188,10	230.485.032,50	250.616.334,30	-69.232.393,50	30,72%
São Pedro da Aldeia	152.496.652,70	180.598.748,70	189.684.148,40	201.102.135,60	200.413.964,00	151.976.797,80	211.091.381,90	203.968.539,60	206.917.996,00	204.584.320,40	-54.243.386,30	29,34%
Belford Roxo	530.457.368,90	584.270.757,00	557.315.569,10	572.060.786,80	565.637.166,80	536.285.418,60	590.802.369,50	590.908.813,40	649.392.022,30	597.755.522,40	-155.402.497,60	27,65%
Teresópolis	352.160.400,00	390.273.000,00	395.886.200,00	395.451.100,00	420.615.500,00	371.060.700,00	412.787.000,00	450.081.100,00	393.966.800,00	425.748.900,00	-99.258.300,00	25,39%
Rio das Flores	41.285.467,40	45.243.606,30	43.519.607,50	40.685.060,80	42.816.897,30	40.931.208,30	52.842.885,70	40.114.748,30	43.052.214,60	46.492.105,70	-9.882.523,30	23,14%
Cabo Frio	800.209.615,40	891.767.063,20	734.826.942,95	599.091.486,10	774.078.090,40	779.178.322,80	930.938.251,90	924.957.568,92	534.089.860,20	800.907.830,60	-170.098.636,37	22,38%
Engenheiro Paulo de Frontin	41.455.589,50	45.211.752,80	43.300.577,60	47.214.837,50	48.362.230,40	38.807.937,00	47.567.735,90	51.081.188,60	49.178.179,00	48.769.890,10	-9.859.942,80	21,86%
Araruama	236.244.699,60	248.917.264,50	267.760.175,60	285.706.661,30	284.128.410,90	243.197.725,70	255.324.664,60	290.498.666,90	302.382.280,60	283.770.737,10	-52.416.863,00	19,81%
São Fidélis	71.703.839,80	86.237.441,40	88.558.271,40	87.375.320,70	93.347.207,90	73.095.061,80	95.560.280,00	90.423.415,60	86.003.664,50	98.275.362,60	-16.135.703,30	18,88%
Macuco	31.454.421,60	32.354.682,70	32.373.632,90	34.529.787,50	36.427.775,10	34.266.973,60	35.756.311,20	35.519.431,80	33.142.934,40	34.540.788,80	-6.086.140,00	18,21%
Seropédica	176.528.600,00	198.228.000,00	212.552.100,00	198.330.400,00	214.822.600,00	177.752.900,00	208.592.800,00	209.096.300,00	251.514.100,00	189.611.900,00	-36.106.300,00	18,04%
Guapimirim	140.156.500,00	154.468.700,00	145.898.300,00	145.280.842,60	161.350.716,40	141.596.300,00	167.467.800,00	147.354.200,00	156.509.943,80	160.939.846,70	-26.713.031,50	17,88%
Itaperuna	189.663.500,00	246.466.944,10	260.800.344,80	269.395.436,20	282.900.620,40	187.103.500,00	265.122.297,00	274.688.057,30	276.791.307,50	289.551.846,80	-44.030.163,10	17,62%

CONTINUAÇÃO DA TABELA 06

MUNICÍPIO	ARRECADAÇÃO (R\$)					EMPENHOS (R\$)					RESULTADO ACUMULADO	IMPACTO
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017		
Bom Jesus do Itabapoana	69.296.474,00	88.744.891,10	91.140.793,70	89.302.587,20	90.380.493,20	71.035.812,10	90.625.543,50	90.156.875,60	93.314.441,70	98.538.622,40	-14.806.056,10	17,26%
Volta Redonda	748.128.400,00	803.861.847,50	767.263.800,00	815.604.700,00	814.995.800,00	834.937.600,00	838.611.133,10	822.978.900,00	761.790.000,00	821.030.200,00	-129.493.285,60	16,39%
Paraty	178.528.655,40	233.877.748,00	188.040.339,40	189.822.882,40	202.012.866,30	162.985.037,00	213.902.139,10	247.254.067,30	187.985.377,10	211.728.108,60	-31.572.237,60	15,91%
Tanguá	71.464.685,20	78.440.946,80	79.966.431,40	88.342.457,10	85.882.045,20	73.104.571,80	80.825.051,00	79.743.863,30	93.711.310,10	89.079.450,10	-12.367.680,60	15,30%
São Sebastião do Alto	38.375.996,80	42.490.141,60	41.998.808,70	43.783.152,70	44.420.847,90	33.539.760,20	42.973.160,50	47.351.129,30	47.513.308,00	45.978.796,40	-6.287.206,70	14,89%
Petrópolis	733.914.803,70	817.028.750,20	830.523.668,60	837.144.064,90	878.416.878,20	718.977.859,80	836.631.900,40	857.359.745,10	891.052.674,80	912.846.481,10	-119.840.495,60	14,63%
São Francisco de Itabapoana	102.826.974,00	109.747.137,90	110.550.963,70	115.949.996,40	115.495.403,40	98.129.382,20	119.099.345,70	122.168.766,90	113.264.034,30	117.955.869,40	-16.046.923,10	14,47%
Paracambi	99.271.389,10	112.769.319,90	113.125.781,00	110.705.742,00	114.375.955,90	110.877.352,30	118.525.975,00	113.766.158,90	113.165.660,10	109.450.552,60	-15.537.511,00	14,12%
Mangaratiba	266.600.926,90	271.029.331,30	236.360.392,00	272.704.370,50	284.949.179,60	265.123.704,30	314.164.575,50	233.740.037,90	283.929.983,70	271.700.103,50	-37.014.204,60	13,90%
Magé	367.510.935,80	399.783.153,60	401.315.973,80	416.829.891,40	420.594.274,40	388.145.834,10	391.586.834,80	413.350.469,70	431.375.796,50	436.649.716,00	-55.074.422,10	13,73%
Itaocara	51.230.881,20	59.152.721,20	57.513.529,80	59.198.703,10	63.884.159,30	50.433.327,80	61.184.410,50	59.605.832,80	61.187.030,00	65.934.326,10	-7.364.932,60	12,66%
Paraíba do Sul	88.839.828,10	97.582.587,40	106.512.679,90	97.778.485,40	100.310.178,70	88.132.844,40	99.585.280,00	107.177.956,90	100.315.457,60	107.200.427,30	-11.388.206,70	11,60%
Barra Mansa	386.425.032,30	416.753.664,60	409.008.919,80	448.437.068,40	457.714.050,00	366.309.261,30	442.366.107,90	460.205.847,70	456.717.064,60	440.818.170,50	-48.077.716,90	11,35%
Natividade	53.101.161,50	62.447.922,40	55.531.984,20	60.505.922,90	58.892.262,80	52.547.824,50	62.363.445,20	57.680.222,20	62.451.204,40	61.817.174,20	-6.380.616,70	10,98%
Mesquita	216.317.762,40	231.034.878,30	219.960.604,40	238.730.200,00	273.579.259,50	233.959.263,00	259.291.979,50	222.729.928,70	238.967.900,00	250.474.438,70	-25.800.805,30	10,94%
Comendador Levy Gasparian	30.989.106,60	36.353.510,20	37.252.960,10	36.358.455,40	39.099.446,30	31.753.016,80	44.093.973,60	36.211.537,90	38.832.820,50	32.928.742,60	-3.766.612,80	10,46%
Rio de Janeiro	19.408.418.718,38	21.338.919.471,70	23.565.740.834,72	24.667.447.750,21	21.386.828.963,97	19.193.519.502,14	21.545.952.355,77	24.364.949.191,97	25.174.303.865,28	22.388.023.164,51	-2.299.392.340,69	10,42%
São José do V. do Rio Preto	54.409.173,20	58.813.713,10	59.067.749,20	58.118.377,80	60.244.212,40	48.180.776,00	61.409.340,10	63.498.732,70	62.643.293,70	60.584.194,00	-5.663.110,80	9,74%
Quissamã	245.444.194,00	251.366.502,30	191.442.429,00	167.621.825,90	185.090.907,70	243.643.228,20	255.698.814,10	207.926.929,30	177.437.107,80	175.924.203,50	-19.664.424,00	9,45%
São Gonçalo	919.281.185,50	985.688.348,80	1.018.999.461,00	972.849.796,00	1.003.199.792,70	885.249.887,20	1.029.806.774,70	1.071.507.108,00	1.025.974.723,20	973.965.447,80	-86.485.356,90	8,83%
Cordeiro	51.310.065,20	56.813.608,30	55.538.001,60	59.907.733,00	60.401.747,80	55.158.078,90	57.177.765,20	63.166.325,20	55.260.981,80	57.725.754,90	-4.517.750,10	7,95%
Campos dos Goytacazes	2.363.402.887,50	2.723.076.092,20	2.033.856.997,50	2.195.548.839,00	1.587.126.810,70	2.297.247.927,10	2.588.679.684,50	2.002.587.258,80	2.539.187.436,90	1.634.304.133,30	-158.994.813,70	7,29%
Sapucaia	53.786.288,40	60.867.461,70	62.305.919,60	62.073.251,60	70.663.308,60	53.419.894,40	61.320.065,50	61.173.175,30	66.131.727,50	71.854.180,50	-4.202.813,30	6,79%
Pinheiral	57.806.248,80	68.220.198,30	65.523.967,10	74.245.527,80	73.431.178,40	52.313.652,70	76.065.614,90	68.640.379,50	68.765.689,10	76.596.716,00	-3.154.931,80	4,65%
Iguaba Grande	72.072.257,60	81.626.300,20	86.640.620,30	90.393.080,50	86.960.820,80	71.307.310,20	80.405.543,00	81.483.974,70	90.651.098,70	97.197.126,30	-3.351.973,50	4,01%
Santa Maria Madalena	51.913.509,20	50.749.653,20	50.649.954,20	48.208.388,80	49.145.122,60	48.190.909,00	55.716.380,60	51.359.858,10	49.263.364,30	47.999.029,80	-1.862.913,80	3,72%
Saquarema	184.011.400,00	224.843.800,00	227.204.995,60	229.832.600,00	278.703.643,80	200.557.700,00	235.834.000,00	230.088.482,30	234.307.300,00	245.375.888,20	-1.566.931,10	0,68%

2.3. COMPOSIÇÃO DA RECEITA

Analisada a composição das receitas auferidas pelos municípios fluminenses no período de 2013 a 2017, pode-se verificar a segregação das receitas próprias de cada um deles e aquelas oriundas das transferências obrigatórias (legais e constitucionais) e voluntárias, com o fito de demonstrar o nível dependência em relação aos recursos transferidos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e pela União.

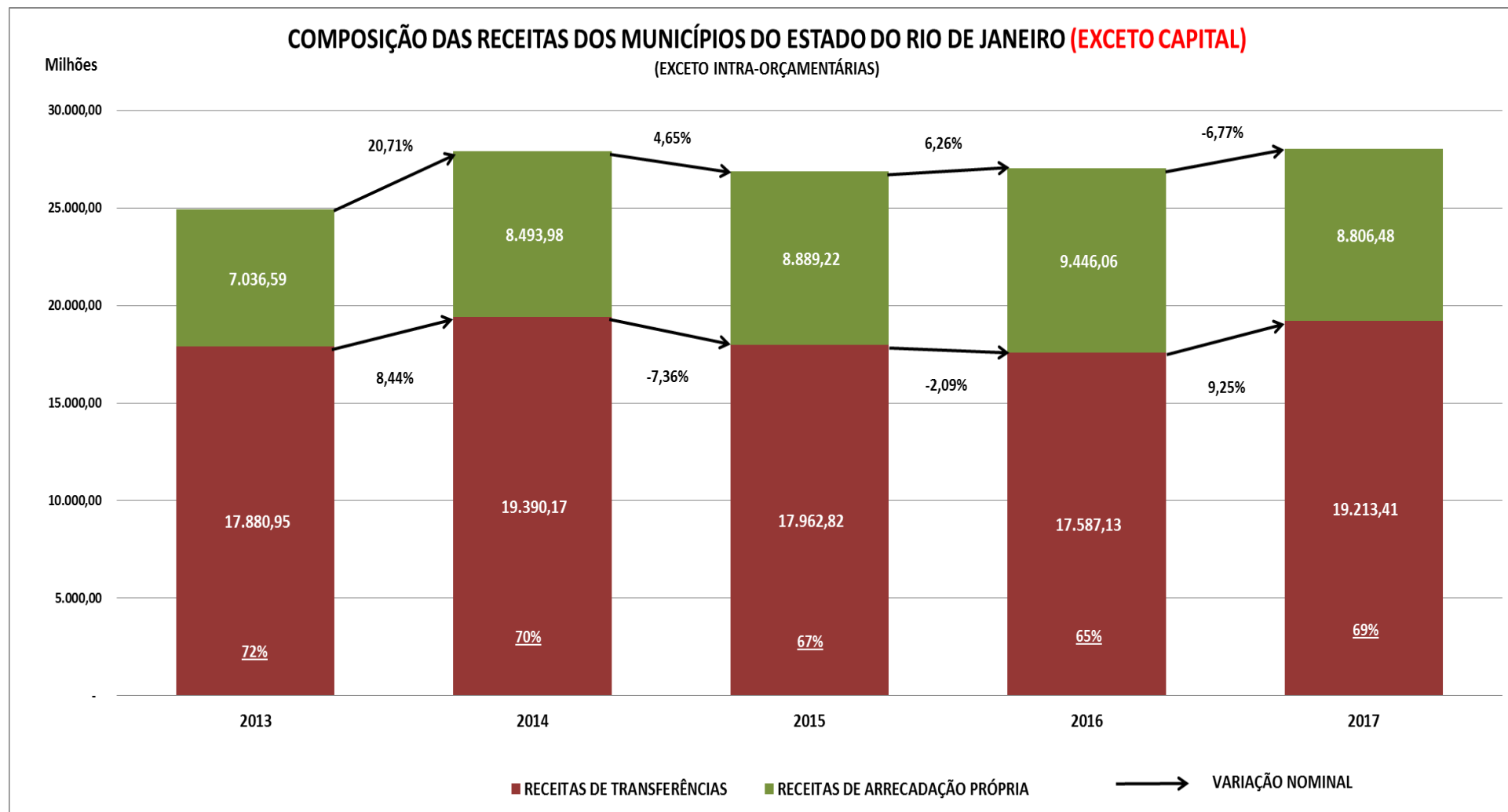
O tema foi abordado em relatório específico do Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas, tendo sido demonstrada a variação significativa da arrecadação de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) *per capita* entre municípios fluminenses, evidenciando a falta de estrutura administrativa suficiente para manter a devida arrecadação do imposto, que representa a maior fatia dentre todos os recursos próprios na esfera municipal.

Essa inércia arrecadatória pode ser atribuída a um controle interno ainda carente da implementação de métodos mais eficazes, principalmente na manutenção de uma base tributária atualizada, e nos procedimentos adotados para fins de cobrança, inclusive em relação aos créditos inscritos em dívida ativa, assim como na rigidez do acompanhamento dos resultados dos benefícios fiscais porventura concedidos.

A baixa arrecadação pode decorrer ainda da falta de política de estímulo à atividade econômica local, o que resulta no aumento da dependência dos municípios em relação às transferências governamentais.

Independente dos motivos ensejadores da ineficiente arrecadação, o artigo 11 da LRF considera como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

GRÁFICO 03



Devido à relevância e materialidade dos recursos administrados pelo Município do Rio de Janeiro em relação aos demais municípios, os dados da capital não integram a presente análise, de modo a não distorcer as informações gerenciais, e serão analisados em gráfico específico.

Inicialmente, verifica-se no Gráfico 03 que apesar das receitas municipais (exceto intra-orçamentárias) apresentarem redução em 2015, desde então vem se demonstrando maior ano a ano em termos nominais, desconsiderando os efeitos inflacionários.

Considerando a inflação do período, enquanto as receitas de transferência apresentaram redução de 17,37%, indicando o efeito da crise nos orçamentos federais e estaduais, a arrecadação própria dos municípios apresentou uma redução de apenas 3,76%.

Ainda com relação à composição das receitas no período, percebe-se que o percentual destinado às receitas de transferência vem reduzindo paulatinamente, partindo de 72% das receitas totais em 2013 para 65% em 2016, à exceção do último ano, quando apresentou aumento para 69%, provavelmente em decorrência dos efeitos da crise econômica, mais evidentes nos municípios.

A despeito do aumento percentual das receitas oriundas de transferências em 2017, no geral, pode-se confirmar a tendência de redução da dependência dos municípios fluminenses em relação aos recursos oriundos de outras entidades, ainda que algumas municipalidades apresentem percentuais elevados neste quesito.

A título de ilustração, segue a Tabela 07 com a relação decrescente dos municípios que apresentam **maior média percentual de participação de receitas de transferência em seu orçamento** no período analisado, ou seja, os municípios foram listados a partir dos mais “dependentes”.

TABELA 07

PERCENTUAL DA RECEITA DE TRANSFERÊNCIA (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIA)						
MUNICÍPIOS	2013	2014	2015	2016	2017	MÉDIA
Santa Maria Madalena	94,89%	93,52%	94,91%	91,93%	95,45%	94,14%
Macuco	91,65%	94,41%	93,83%	94,34%	93,31%	93,51%
Engenheiro Paulo de Frontin	93,37%	92,95%	93,79%	93,26%	94,07%	93,49%
Carapebus	93,61%	94,13%	93,01%	93,52%	92,65%	93,39%
Quissamã	94,22%	91,52%	93,50%	91,44%	93,83%	92,90%
Rio das Flores	91,35%	92,89%	92,75%	93,59%	92,87%	92,69%
São Francisco de Itabapoana	92,08%	91,51%	91,31%	90,97%	91,62%	91,50%
Paracambi	91,19%	89,63%	89,85%	90,20%	88,92%	89,96%
Trajano de Moraes	90,62%	92,33%	88,10%	87,02%	88,57%	89,33%
São José do Vale do Rio Preto	90,75%	88,32%	87,89%	87,14%	88,19%	88,46%
Carmo	91,55%	88,98%	87,85%	88,45%	85,27%	88,42%
Tanguá	87,99%	87,42%	87,63%	88,80%	89,41%	88,25%
Porto Real	90,18%	88,03%	88,97%	88,81%	84,70%	88,14%
Aperibé	90,72%	88,13%	87,36%	85,79%	85,23%	87,45%
Bom Jesus do Itabapoana	87,78%	86,48%	87,48%	85,35%	87,13%	86,84%
Mendes	86,82%	87,02%	87,81%	86,92%	85,38%	86,79%
Quatis	90,64%	87,77%	85,98%	83,52%	85,89%	86,76%
São José de Ubá	93,42%	88,09%	85,90%	82,50%	83,73%	86,73%
Duas Barras	90,20%	88,95%	84,49%	82,19%	83,96%	85,96%
Varre-Sai	98,94%	84,63%	83,12%	79,79%	80,83%	85,46%
Cambuci	91,19%	87,25%	85,00%	79,93%	83,29%	85,33%
Guapimirim	88,59%	87,87%	83,41%	81,71%	83,54%	85,02%
São Sebastião do Alto	89,20%	87,22%	82,96%	80,82%	84,04%	84,85%
Comendador Levy Gasparian	89,97%	84,28%	84,02%	84,31%	79,89%	84,49%
Sumidouro	92,79%	85,06%	85,75%	76,44%	81,86%	84,38%
Vassouras	84,52%	82,20%	84,85%	88,34%	80,70%	84,12%
Miracema	87,30%	80,99%	83,83%	86,31%	81,16%	83,92%
Laje de Muriaé	88,77%	86,28%	83,47%	79,08%	81,67%	83,85%
Japeri	83,81%	83,36%	84,06%	81,53%	86,00%	83,75%
Cantagalo	82,87%	82,99%	82,91%	83,68%	85,25%	83,54%
Cachoeira de Macacu	84,62%	82,98%	83,61%	83,28%	83,11%	83,52%
Cordeiro	85,25%	83,82%	84,26%	79,62%	83,86%	83,36%
Santo Antônio de Pádua	83,52%	86,55%	82,53%	80,51%	83,53%	83,33%
São Fidélis	87,33%	82,77%	82,98%	81,20%	81,42%	83,14%
Bom Jardim	86,53%	84,07%	81,12%	80,91%	81,91%	82,91%
Natividade	84,98%	78,22%	83,93%	82,28%	83,58%	82,60%
Rio Claro	90,93%	84,44%	81,06%	77,70%	78,26%	82,48%
Conceição de Macabu	84,88%	82,78%	81,90%	80,81%	81,37%	82,35%
Itaperuna	81,82%	82,98%	83,17%	82,32%	81,30%	82,32%
Italva	89,36%	81,82%	82,33%	77,95%	79,99%	82,29%
Itaocara	82,66%	81,99%	83,27%	81,25%	82,21%	82,28%
Valença	84,57%	82,11%	81,29%	79,97%	79,12%	81,41%
Pinheiral	84,63%	84,24%	80,31%	78,91%	78,71%	81,36%
Silva Jardim	87,21%	81,51%	79,53%	77,84%	78,82%	80,98%
Paraíba do Sul	83,55%	82,72%	74,43%	83,59%	79,62%	80,78%
Magé	83,59%	82,54%	78,76%	76,95%	81,50%	80,67%

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

CONTINUAÇÃO DA TABELA 07

PERCENTUAL DA RECEITA DE TRANSFERÊNCIA (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIA)						
MUNICÍPIOS	2013	2014	2015	2016	2017	MÉDIA
Sapucaia	77,51%	77,42%	82,31%	80,15%	81,50%	79,75%
Paraty	82,66%	79,73%	77,94%	78,40%	79,94%	79,74%
Seropédica	75,71%	74,11%	75,67%	85,32%	83,36%	78,83%
Cardoso Moreira	90,10%	80,83%	78,41%	69,42%	74,10%	78,57%
Belford Roxo	78,63%	77,99%	77,34%	78,81%	78,70%	78,29%
Maricá	73,65%	74,17%	77,77%	78,79%	85,88%	78,05%
Porciúncula	84,40%	76,37%	76,84%	75,09%	76,09%	77,76%
São João da Barra	82,10%	77,06%	74,70%	75,71%	75,63%	77,04%
Miguel Pereira	77,97%	77,44%	75,97%	75,29%	77,77%	76,89%
Rio Bonito	77,45%	77,57%	77,20%	75,41%	74,92%	76,51%
Casimiro de Abreu	84,89%	80,59%	73,27%	69,11%	73,67%	76,31%
Queimados	75,79%	77,59%	76,05%	76,25%	74,26%	75,99%
Arraial do Cabo	78,26%	79,83%	68,51%	75,45%	77,06%	75,82%
Areal	80,41%	76,58%	73,96%	73,33%	74,74%	75,80%
Mesquita	78,16%	76,02%	76,72%	76,05%	69,25%	75,24%
Paty do Alferes	80,63%	76,90%	74,14%	71,27%	71,91%	74,97%
Nilópolis	74,96%	76,21%	73,83%	73,02%	74,12%	74,43%
Iguaba Grande	81,45%	72,05%	70,53%	69,28%	73,72%	73,41%
Cabo Frio	79,23%	77,36%	69,71%	69,47%	69,26%	73,01%
Três Rios	72,88%	71,34%	72,20%	71,84%	70,15%	71,68%
Itatiaia	74,14%	72,62%	71,10%	68,01%	70,69%	71,31%
Piraí	77,03%	71,48%	70,43%	66,41%	66,94%	70,46%
Saquarema	68,48%	71,02%	69,74%	68,87%	72,08%	70,04%
São Pedro da Aldeia	72,61%	69,96%	68,25%	67,95%	69,49%	69,65%
Campos dos Goytacazes	85,44%	73,88%	67,39%	48,13%	73,21%	69,61%
São João de Meriti	69,48%	71,78%	67,98%	70,77%	66,87%	69,38%
Teresópolis	70,87%	69,96%	68,61%	69,48%	67,44%	69,27%
Barra do Piraí	70,74%	66,98%	68,13%	68,63%	71,10%	69,12%
São Gonçalo	71,97%	68,02%	65,55%	68,75%	68,47%	68,55%
Resende	72,65%	68,96%	70,12%	66,68%	62,41%	68,16%
Nova Friburgo	73,81%	69,64%	63,81%	68,95%	64,20%	68,08%
Armação dos Búzios	75,55%	76,88%	67,12%	61,43%	59,22%	68,04%
Araruama	69,96%	71,78%	67,32%	61,64%	69,17%	67,97%
Nova Iguaçu	69,84%	68,47%	69,33%	66,10%	65,37%	67,82%
Mangaratiba	71,48%	71,23%	65,58%	70,88%	56,94%	67,22%
Barra Mansa	66,00%	68,63%	67,37%	67,01%	62,85%	66,37%
Rio das Ostras	75,81%	72,42%	61,35%	58,36%	60,90%	65,77%
Duque de Caxias	67,12%	66,76%	63,36%	63,83%	65,56%	65,33%
Petrópolis	64,74%	63,69%	62,35%	61,35%	64,44%	63,31%
Volta Redonda	64,19%	66,78%	63,72%	60,62%	60,92%	63,25%
Angra dos Reis	66,67%	65,20%	64,46%	60,33%	57,90%	62,91%
Itaboraí	40,79%	43,26%	56,13%	70,25%	67,40%	55,57%
Macaé	55,49%	52,91%	47,92%	46,76%	54,48%	51,51%
Itaguaí	53,31%	45,56%	49,72%	54,91%	53,81%	51,46%
Niterói	46,01%	48,47%	44,79%	43,36%	52,99%	47,12%
Rio de Janeiro	34,95%	33,75%	33,34%	32,28%	34,08%	33,68%

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

Extraí-se da Tabela 07 percentuais significativos de dependência de determinadas municipalidades em relação aos recursos transferidos de outras entidades para a execução de suas políticas públicas, atingindo a impressionante média de 94,14% do orçamento anual de Santa Maria Madalena ter como fonte recursos advindos de transferências intergovernamentais.

Tais percentuais denotam a completa incapacidade de determinados municípios de promoverem suas políticas de forma independente, haja vista sua insignificante arrecadação própria frente às despesas necessárias à prestação de serviços públicos de qualidade, tais como segurança, educação, saúde e assistência social.

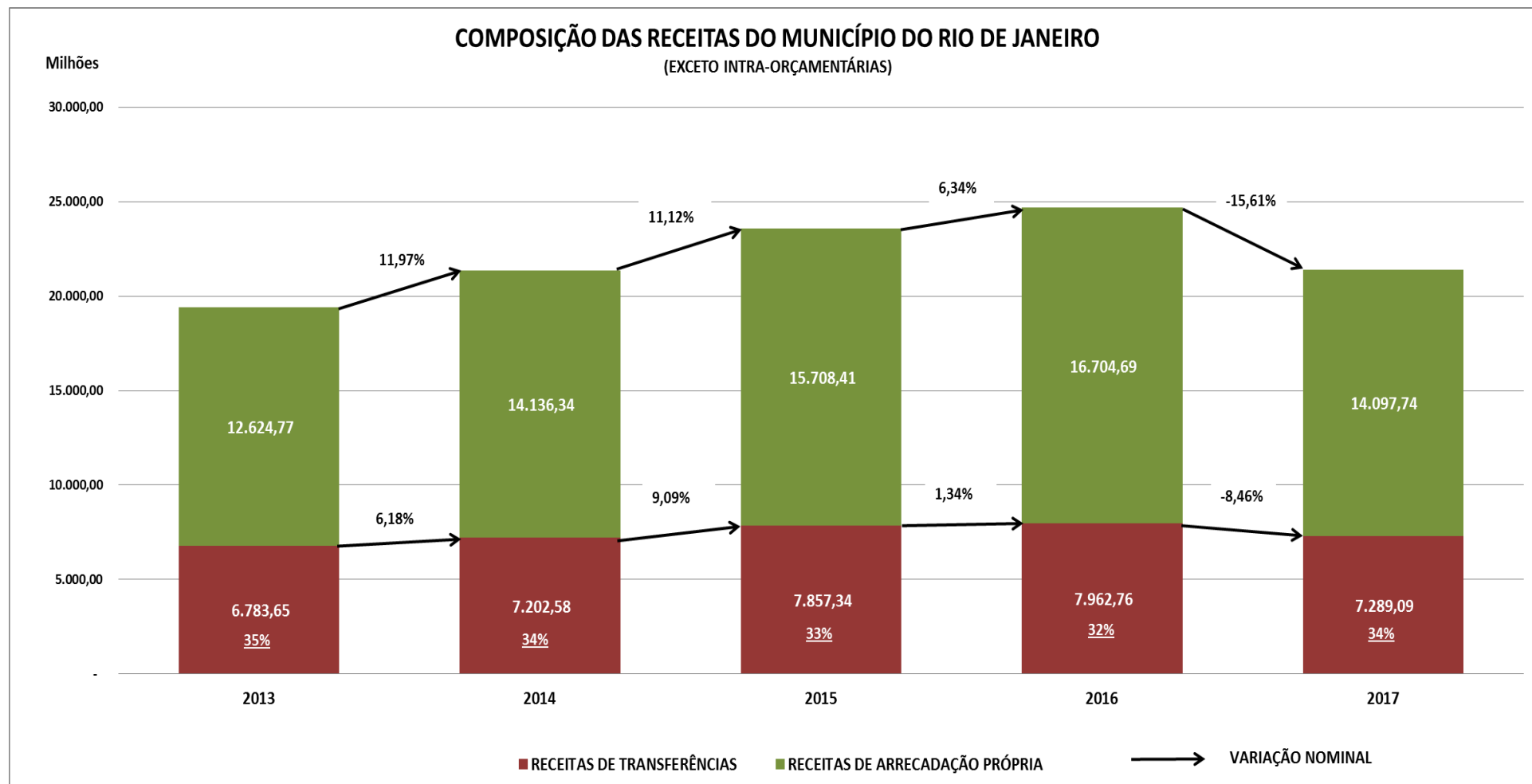
Tal cenário, além de destacar a importância da arrecadação própria, exige a adoção de medidas visando à maximização da receita tributária, de forma a torná-los minimamente independentes sob o prisma orçamentário, responsabilizando os gestores que deixarem de promover a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência municipal, classificando tais atos ou omissões como improbidade administrativa, em descumprimento ao artigo 11 da LRF.

No que se refere ao Município do Rio de Janeiro, percebe-se o percentual da receita de transferências bem reduzido, quando comparado às demais municipalidades fluminenses (Gráfico 04), e em queda até o ano de 2016, evidenciando uma receita própria mais robusta frente às despesas executadas por exercício.

Com a queda nominal significativa da arrecadação própria no exercício de 2017 (15,61%), o percentual das receitas de transferências voltou a subir, atingindo o mesmo patamar de 2014.

Importante destacar a queda real da arrecadação carioca no período, que atingiu 17,37% nas receitas de transferências e 14,13% nas receitas próprias, o que evidencia um congelamento da atividade econômica do município.

GRÁFICO 04



2.4. COMPOSIÇÃO DA DESPESA

O objeto de análise consiste na diagnose dos tipos de despesas discriminadas no Anexo I do RREO, que trata do Balanço Orçamentário das 92 municipalidades fluminenses, sendo avaliada a composição dos gastos em cada exercício financeiro e sua evolução nos últimos cinco anos de gestão, de modo a aferir as prioridades definidas pelos gestores na aplicação dos recursos públicos.

Foram excluídos, mais uma vez, os dados do Município do Rio de Janeiro (analisados separadamente) devido à relevância e materialidade dos recursos administrados pela capital em relação às demais entidades municipais, de modo a não distorcer as informações gerenciais, e serão analisados em gráfico específico.

A informação mais expressiva do Gráfico 05 trata do aumento da fatia do orçamento destinado ao pagamento de pessoal (de 50% em 2013 para 58% em 2017), tendo como contrapartida a significativa redução dos recursos destinados à prestação de serviços públicos (redução real de 21,62% no período) e investimentos (redução real de 60,44%), ambos já considerados os fatores inflacionários.

Para ilustração da magnitude dos gastos de pessoal no cenário público fluminense no encerramento do exercício de 2017, **das 92 prefeituras do Estado do Rio de Janeiro, 21 apresentaram a despesa nesta rubrica acima do limite de 54% da Receita Corrente Líquida, imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e 30 estão com os gastos acima do limite prudencial (51,3% da RCL),** sendo proibidos pela LRF de aumentar as despesas com esta finalidade.

Resta evidenciado, portanto, a sobrecarga de recursos destinados à manutenção da máquina pública, sendo preteridos aqueles cuja finalidade é a prestação do serviço público à sociedade.

GRÁFICO 05

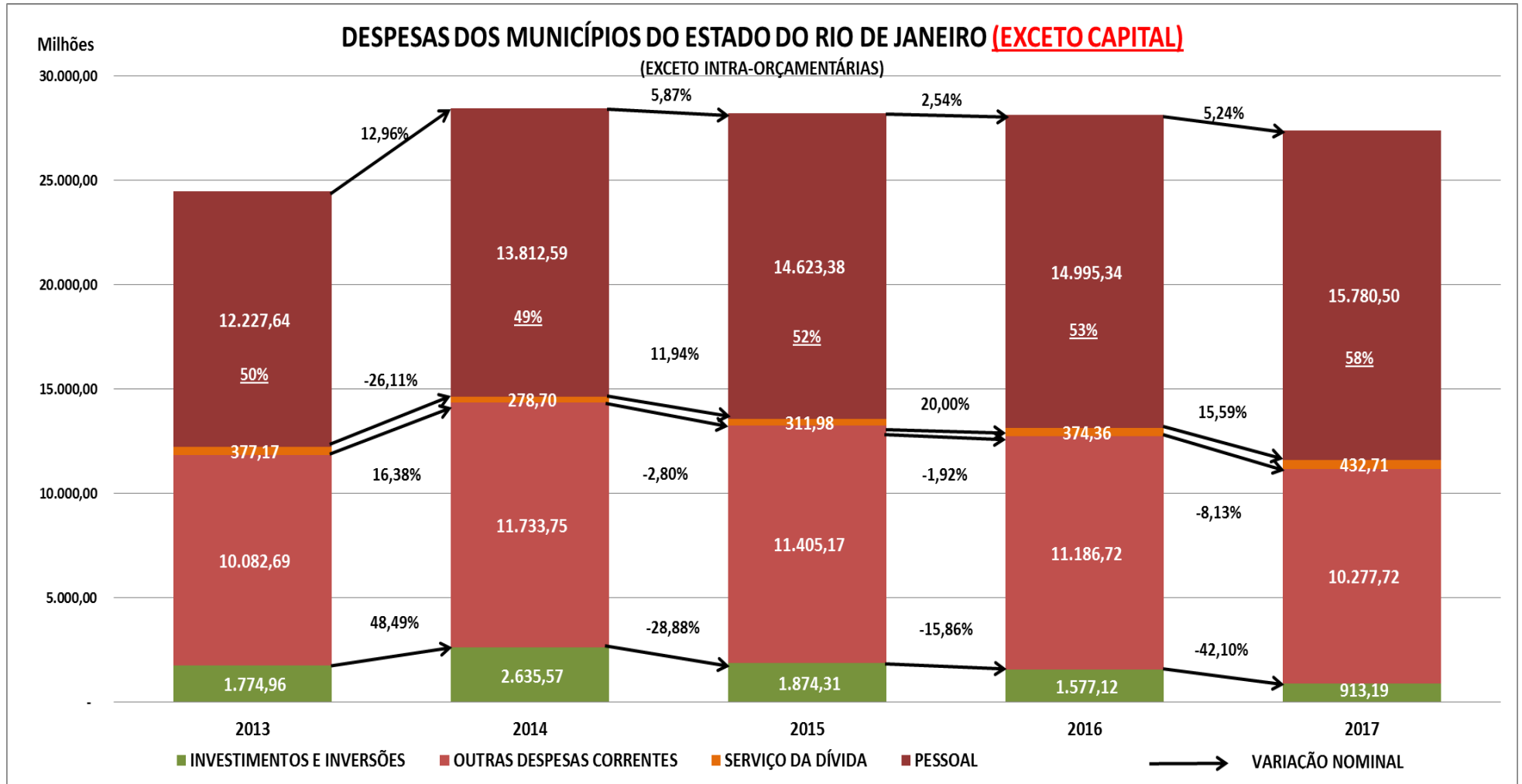
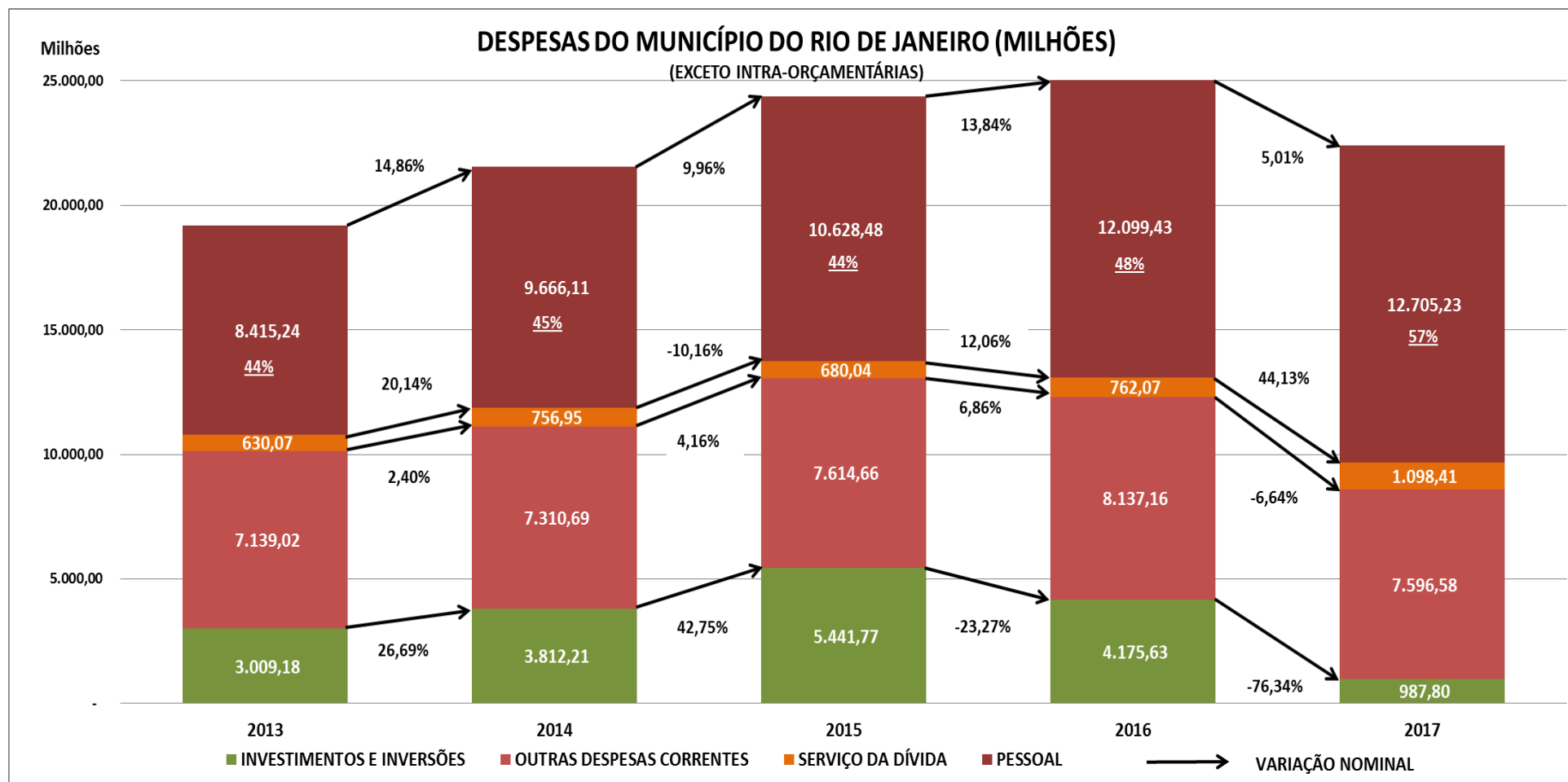


GRÁFICO 06



No que se refere à análise individualizada do Município do Rio de Janeiro, também deve ser ressaltada a evolução da despesa de pessoal em confronto com os investimentos (Gráfico 06). Enquanto a **despesa de pessoal saltou de R\$ 8,4 bilhões de reais em 2013**, quando compunha 44% das despesas da prefeitura, **para um total de R\$ 12,5 bilhões em 2017**, perfazendo 57% dos gastos daquele ano, os **investimentos foram reduzidos do montante de R\$ 03 bilhões de reais para menos de R\$ 01 bilhão no mesmo período** (redução nominal).

É imprescindível destacar, ainda, a maior evolução percentual em termos nominais do período para as despesas de pessoal do exercício de 2016 para 2017, quando saltou 09% da composição de todas as despesas de cada ano-base, evidenciando um crescimento desproporcional das despesas nesta rubrica em relação aos demais gastos, inclusive aqueles relacionados à execução de políticas públicas prestadas à sociedade, representados pela legenda “Outras Despesas Correntes” e que apresentaram uma redução real de 18,17% de 2013 a 2017, já considerada a inflação do período, representada pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), elaborado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Tendo sido a **única rubrica que apresentou variação nominal positiva durante todo o período**, a despesa de pessoal do Município do Rio de Janeiro **atingiu pela primeira vez mais da metade das despesas da entidade (57%)**, refletindo em 52,88% da RCL.

Ao majorar sucessivamente tais gastos, tem-se por comprometida a capacidade da administração carioca em atender os pleitos sociais, notadamente aqueles relacionados à segurança, saúde e educação, que apresentam infraestruturas debilitadas, haja vista a redução de recursos destinados a investimentos nestas áreas, resultando em serviços públicos prestados com qualidade aquém da desejada pela população.

2.5. DESPESA DE PESSOAL

Tendo sido verificada a crescente parcela dos orçamentos dos municípios fluminenses destinados a despesas de pessoal, foi reservada área específica do relatório para análise dos gastos nesta rubrica e seus impactos na gestão.

O crescimento real das despesas com pessoal apresentado acima ilustra a importância da contenção de gastos dessa rubrica pelos municípios fluminenses, pois, considerado o caráter fixo deste tipo de despesa, seu crescimento restringe a margem para que o poder público enfrente as restrições financeiras atuais e futuras.

Controle dos aumentos salariais, nos gastos comissionados e contenção de contratações de terceirizados são algumas medidas que devem ser exigidas dos gestores para reverter o aumento de gastos.

No Gráfico 07 a seguir estão expostas as despesas brutas de pessoal em 2017 de cada município em relação a sua respectiva população projetada pelo IBGE para o mesmo ano, cuja mediana está determinada em R\$ 1.917,27.

Verifica-se o Município de Macaé como o que mais gasta com pessoal em função da sua população (R\$ 4.663,14), sendo significativamente maior que o segundo colocado no ranking (São João da Barra – R\$ 4.070,14). Na contramão de Macaé encontra-se o Município de São Gonçalo, que gasta com pessoal o equivalente a R\$ 641,25 *per capita*.

Devem os gestores de todos os municípios, principalmente aqueles que se encontram com os gastos acima da mediana do gráfico, realizar estudos frequentes no sentido de redimensionar sua estrutura de recursos humanos e verificar a real necessidade de cada prefeitura para gastos desta natureza, a fim de evitar o superdimensionamento da máquina pública e a precarização dos serviços prestados aos cidadãos.

GRÁFICO 07

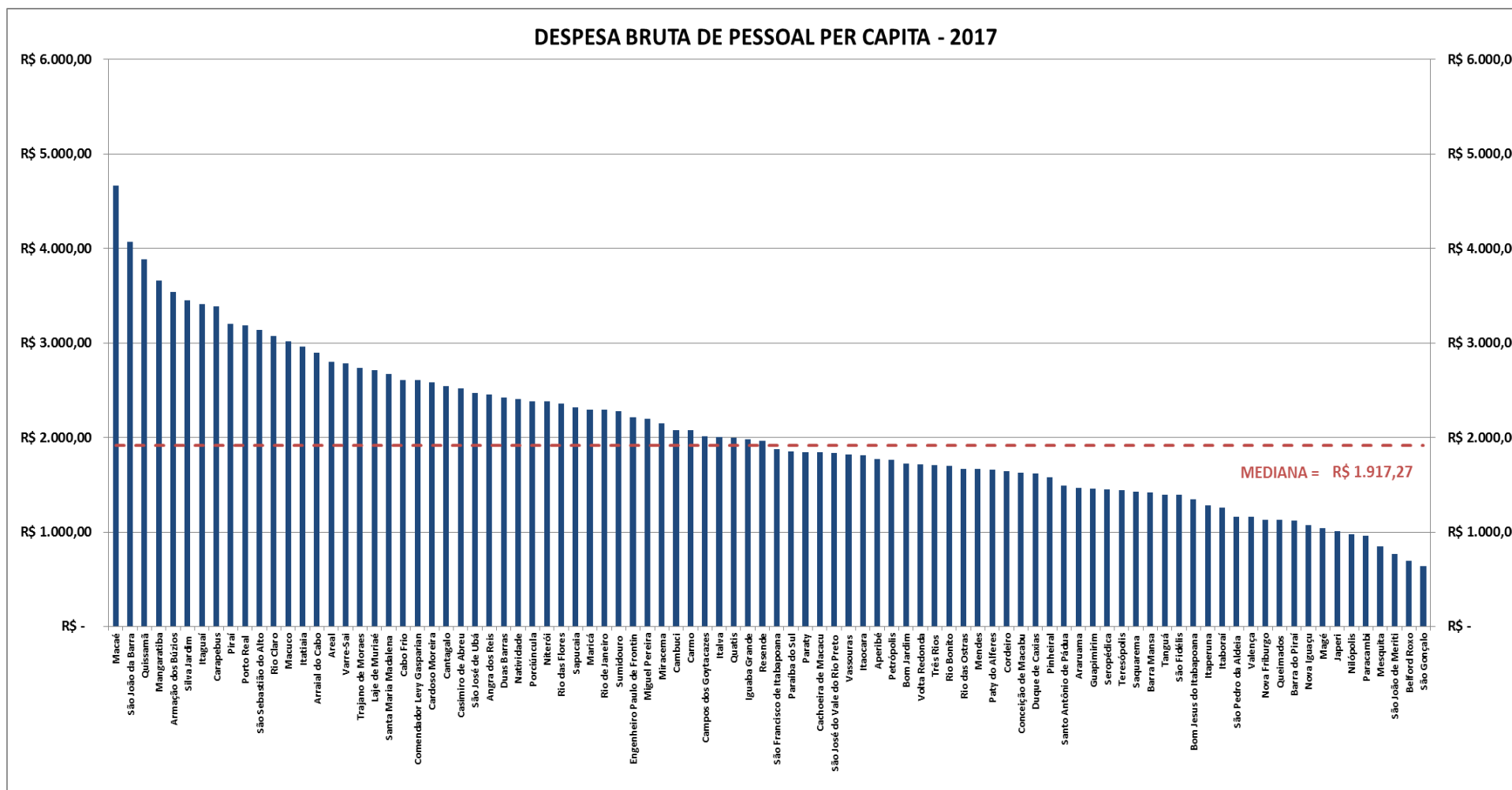
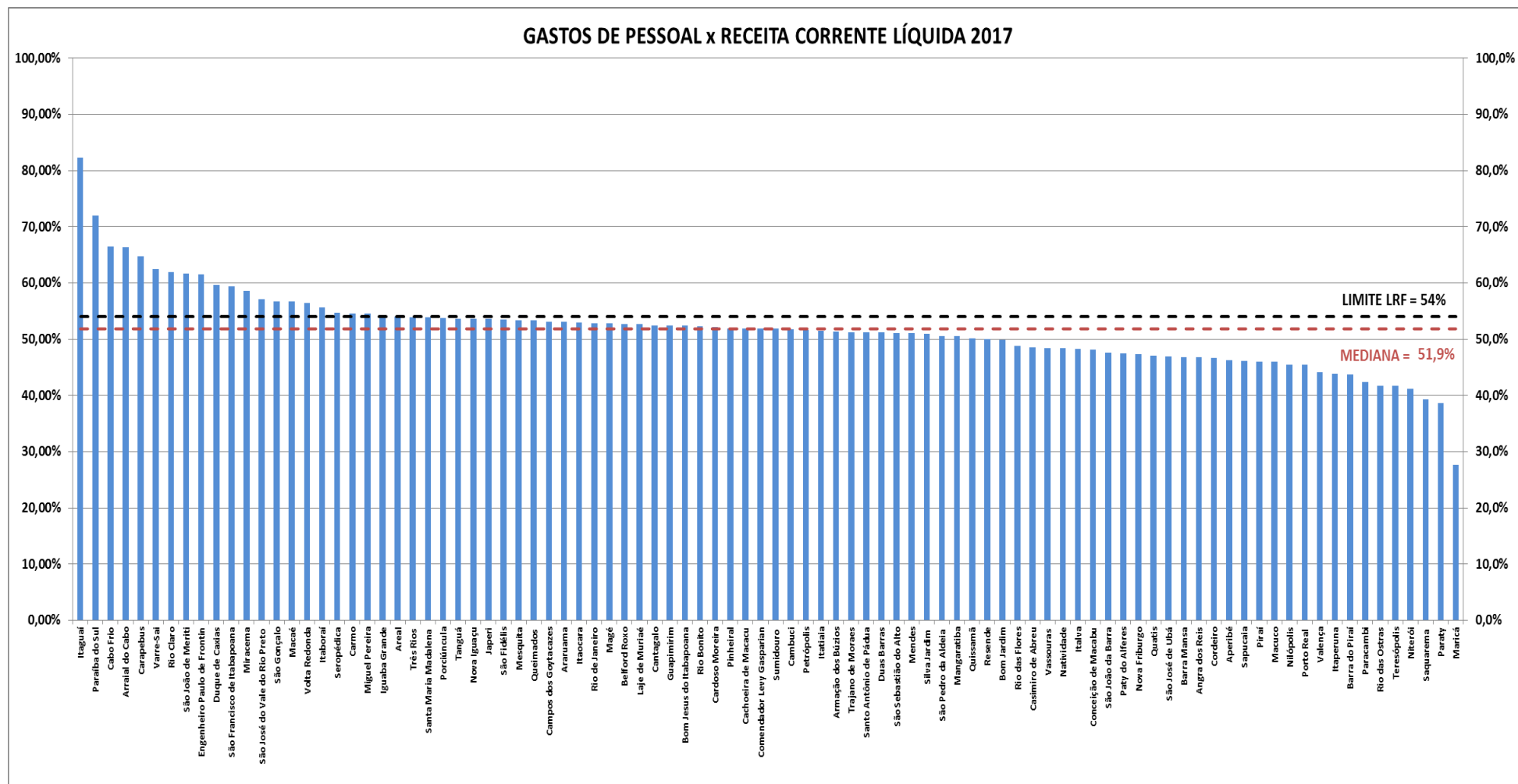


GRÁFICO 08



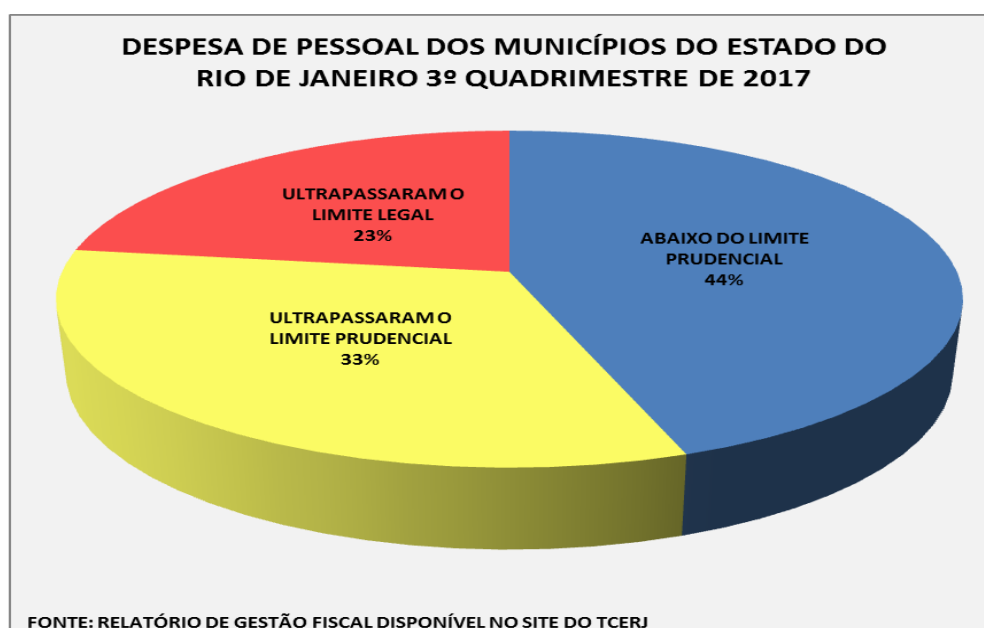
No Gráfico 08 foram dispostos os municípios em ordem decrescente, considerando o percentual da respectiva Receita Corrente Líquida comprometido com despesas de pessoal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a mediana de todos os percentuais apresentados, definida em 51,9%.

Dentre os municípios fluminenses, Itaguaí apresenta o maior percentual da RCL comprometido com despesas de pessoal, alcançando impressionantes 82,36%, em flagrante descumprimento do artigo 20 da LRF, que determina o limite de 54% para o Poder Executivo Municipal.

Vale destacar a situação de Macaé, pois enquanto é o município que mais gasta com a máquina pública em relação a sua população (Gráfico 07), não é o que apresenta o maior percentual da RCL em gastos com pessoal (Gráfico 08). Tal situação pode ser explicada pelo volume de recursos recebidos de royalties pelo município, elevando a receita corrente líquida e diminuindo o percentual desta receita em despesas com recursos humanos.

Conforme já mencionado neste relatório, **das 92 prefeituras do Estado do Rio de Janeiro, 21 apresentaram a despesa nesta rubrica acima do limite de 54% da RCL, e 30 estão com os gastos acima do limite prudencial (51,3% da RCL)**, sendo proibidos pela LRF de aumentar as despesas com esta finalidade.

GRÁFICO 09



Para fins de contextualização do grave cenário em que se encontram as municipalidades neste quesito, se somados os gastos com pessoal acima do definido na LRF de todos os municípios no último exercício, seria atingido o montante de R\$ 525.336.833,35, equivalente ao orçamento do município de São João de Meriti em 2017, considerado de médio porte no cenário fluminense.

Em suma, **somente o montante aplicado em pessoal pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro que extrapola o percentual da RCL definido pela LRF seria suficiente para contemplar o orçamento integral de pelo menos 12 municípios do Estado.**

Uma realidade surpreendente e inadmissível diante das ostensivas e recorrentes notícias acerca do inadimplemento do Estado *latu sensu* no que tange ao atendimento dos pleitos sociais, notadamente os serviços públicos de saúde, educação e assistência.

Ademais, esta flagrante conduta dos gestores municipais deve ser enquadrada como ato de improbidade administrativa capitulado no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, haja vista a execução do orçamento ao arrepio do positivado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à composição dos gastos de pessoal de cada prefeitura em 2017, pode ser observado no Gráfico 10 adiante que o Município do Rio de Janeiro apresenta o maior percentual relacionado a gastos com inativos/pensionistas, equivalente a 30,6%, enquanto o Município de São José do Vale do Rio Preto gasta apenas 0,4% das suas despesas de pessoal com inativos.

Deve ser ressaltado o fato de que os municípios de **Paraty, Guapimirim, São Francisco de Itabapoana, Tanguá, Carapebus, Macuco, Quissamã e Porto Real** não apresentam custos com inativos/pensionistas, de acordo com as informações constantes do Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 3º quadrimestre de 2017.

GRÁFICO 10

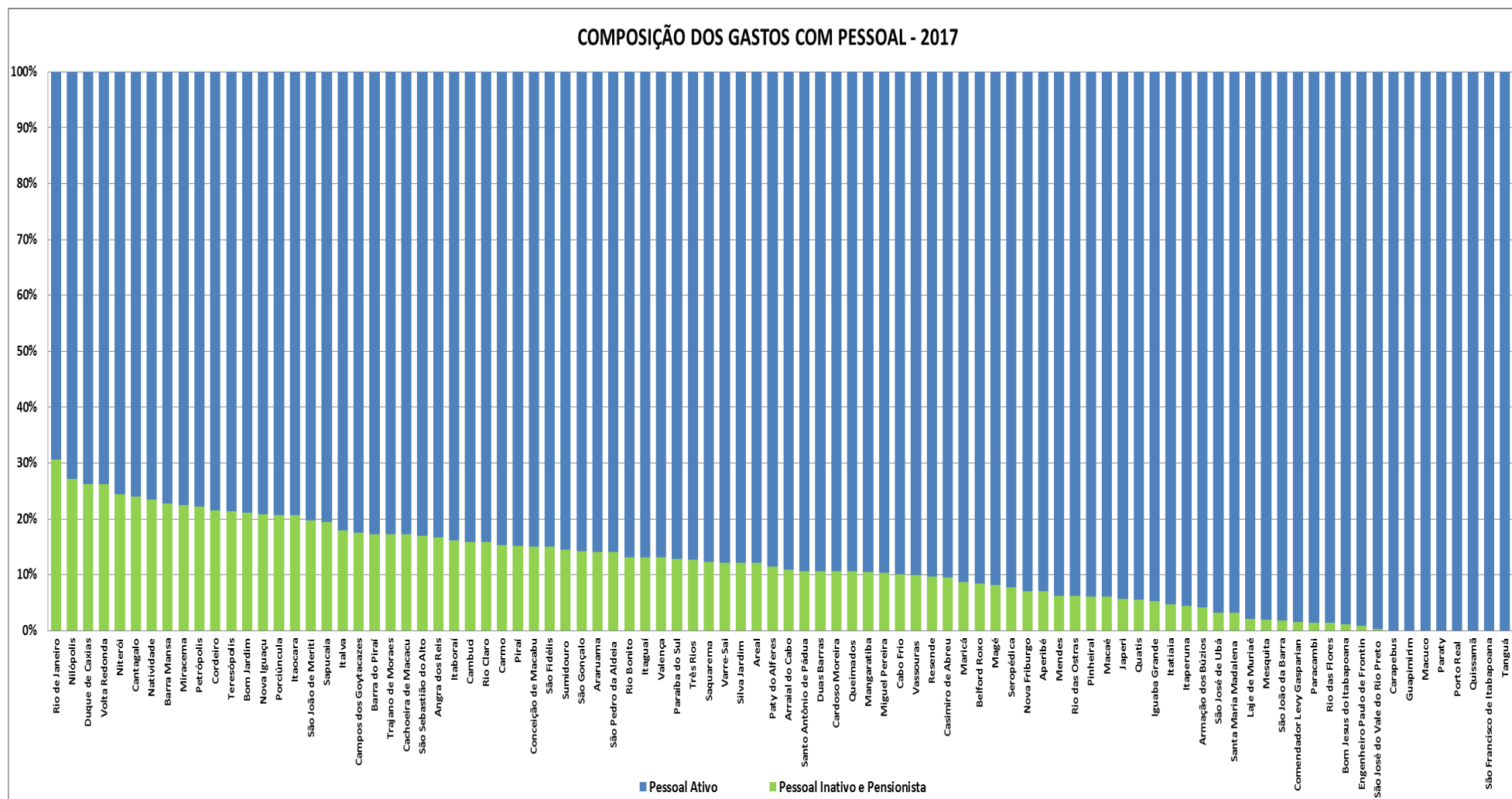
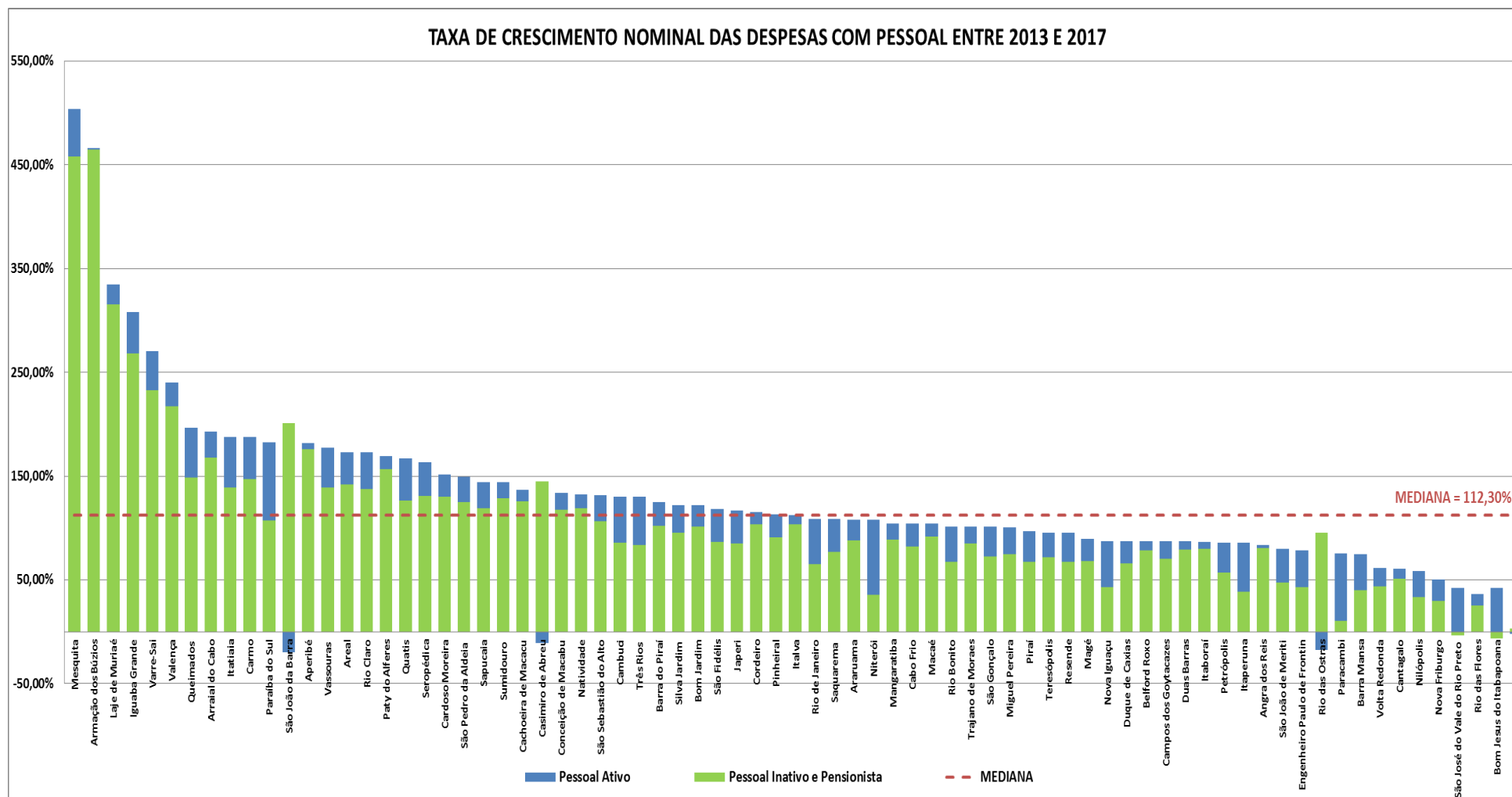


GRÁFICO 11



Ainda em análise à composição das despesas de pessoal das prefeituras fluminenses, está exposta no Gráfico 11 a relação decrescente dos municípios que apresentaram a maior variação nominal (desconsiderada a inflação) dos gastos nesta rubrica de 2013 a 2017, decompostas em ativos e inativos/pensionistas.

Foram excluídos desta análise os municípios que apresentam informações inconsistentes ou faltantes, tais como variações percentuais de mais de 3000%, o que segure o preenchimento equivocado do Relatório de Gestão Fiscal.

Com vistas a proporcionar um parâmetro de análise, foi evidenciado no gráfico o valor da mediana da variação percentual total com gastos desta natureza no período (112,3%), de forma que a variação de um município possa ser confrontada com o comportamento dos demais.

Destaca-se do Gráfico 11 a preponderância do aumento dos gastos com inativos e pensionistas em comparação com os gastos de ativos, ao ponto de serem observadas variações negativas com o pessoal ativo de alguns municípios.

Pelo exposto, a Prefeitura de Mesquita apresenta a maior variação percentual das suas despesas no período, com os gastos de ativos partindo de R\$ 78.160.255,60 em 2013 para R\$ 113.757.085,60 em 2017 (variação de 45,54%), e as despesas com inativos em 2013 de R\$ 392.990,60 para R\$ 2.193.873,00 em 2017 (representando variação de 458,25%), evidenciando a necessidade de maior atenção dos gestores para a rápida evolução das despesas com inativos frente aos gastos com ativos.

Devem ser tomadas medidas visando evitar o desequilíbrio do regime previdenciário (abordado em tópico específico do relatório), ocasionado pela retenção de contribuições previdenciárias em montante inferior aos valores direcionados aos aposentados e pensionistas, forçando a prefeitura a glosar recursos antes destinados à execução de políticas públicas para garantir os direitos dos beneficiários.

2.6. REGIME DE PREVIDÊNCIA

Em continuidade à avaliação das despesas com pessoal dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, este tópico versa sobre os resultados apresentados pelos regimes previdenciários de cada municipalidade fluminense no período de 2013 a 2017, tendo como objetivo avaliar a evolução das respectivas receitas e despesas previdenciárias e verificar o equilíbrio dos regimes.

Os dados foram retirados do Anexo 14 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, que apresenta os demonstrativos consolidados de cada entidade.

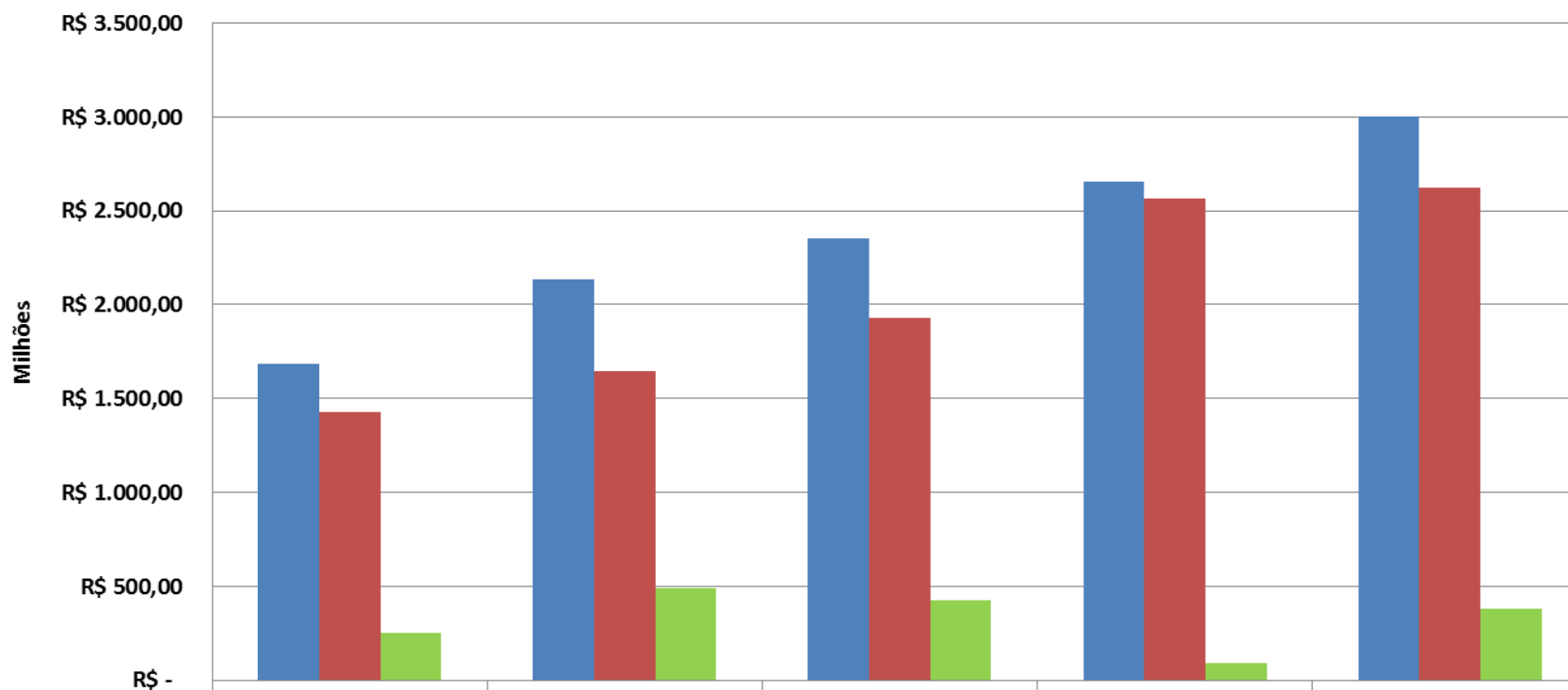
Mais uma vez, será analisado em separado o resultado previdenciário do Município do Rio de Janeiro, considerando o vulto dos valores apresentados como receitas e despesas daquele regime em relação aos dos demais municípios.

Cabe aqui observar que os municípios de Bom Jesus do Itabapoana, Carapebus (2013 – 2016), Comendador Levy Gasparian (2013), Engenheiro Paulo de Frontin, Guapimirim, Macuco, Paracambi, Paraty, Porto Real, Quissamã, Rio das Flores, Santa Maria Madalena, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, (2013 – 2015), São José do Vale do Rio Preto, Tanguá e Três Rios não apresentaram nos respectivos RREO os valores relativos à execução do regime previdenciário, haja vista não terem apresentado receitas e despesas desta natureza nos mencionados exercícios.

Ao observar o Gráfico 12, que apresenta o montante de receitas e despesas previdenciárias acumuladas por exercício, verifica-se que o resultado previdenciário total dos municípios do Estado do Rio de Janeiro (exceto capital) é superavitário em todos os exercícios analisados, embora alguns municípios apresentem, isoladamente, déficits consecutivos e em montantes elevados, considerando a média de receitas previdenciárias do período.

GRÁFICO 12

RESULTADO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (EXCETO CAPITAL) - 2013 A 2017



	2013	2014	2015	2016	2017
■ RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS	R\$ 1.681.502.090,00	R\$ 2.135.794.176,50	R\$ 2.349.640.618,80	R\$ 2.655.454.828,10	R\$ 3.004.364.424,60
■ DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS	R\$ 1.427.703.293,00	R\$ 1.644.536.073,90	R\$ 1.925.887.670,20	R\$ 2.561.594.821,70	R\$ 2.622.714.575,70
■ RESULTADO	R\$ 253.798.797,00	R\$ 491.258.102,60	R\$ 423.752.948,60	R\$ 93.860.006,40	R\$ 381.649.848,90

A relação de municípios que apresentaram resultados previdenciários deficitários sucessivos está exposta na tabela a seguir:

TABELA 08

MUNICÍPIOS	EXERCÍCIOS COM DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO ENTRE 2013 E 2017
Araruama	2013 A 2016
Barra Mansa	2014 A 2017
Cabo Frio	TODO O PERÍODO
Cachoeira de Macacu	2013 A 2016
Cantagalo	2013/2014 - 2016/2017
Cordeiro	TODO O PERÍODO
Duque de Caxias	TODO O PERÍODO
Itaocara	2013 - 2015 A 2017
Magé	2013 A 2015
Mangaratiba	2013 A 2014 - 2017
Maricá	TODO O PERÍODO
Miracema	TODO O PERÍODO
Nilópolis	2013 A 2016
Niterói	2013 A 2016
Petrópolis	2014 A 2017
Rio Bonito	TODO O PERÍODO
São João de Meriti	TODO O PERÍODO
Saquarema	TODO O PERÍODO
Seropédica	2013 - 2015 A 2016
Teresópolis	TODO O PERÍODO
Volta Redonda	TODO O PERÍODO

Fonte: Anexo 14 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2013 a 2017.

Algumas municipalidades, além de obterem resultado deficitário em exercícios seguidos, apresentaram déficits em montantes significativos em relação à receita previdenciária do mesmo ano, tais como **Cachoeira de Macacu, Cordeiro, Duque de Caxias, Miracema, Nilópolis, São João de Meriti, Teresópolis e Volta Redonda**, em clara evidência de que seus regimes previdenciários encontram-se em situação de desequilíbrio e carentes de medidas urgentes dos gestores visando alcançar a equalização do resultado e a consequente estabilização almejada pelo §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tais déficits podem ser verificados na tabela adiante:

TABELA 09

ANO	RESULTADO	Volta Redonda	Teresópolis	Nilópolis	Miracema	Duque de Caxias	Cordeiro	São João de Meriti	Cachoeira de Macacu
2013	RECEITA	3.562.800,00	23.615.000,00	14.333.958,30	3.828.411,00	131.343.638,90	3.551.366,10	39.815.510,40	7.633.256,90
	DESPESA	85.484.300,00	34.449.400,00	32.348.314,80	7.524.750,50	234.650.599,70	4.062.727,10	49.805.770,50	8.741.792,40
	RESULTADO	-81.921.500,00	-10.834.400,00	-18.014.356,50	-3.696.339,50	-103.306.960,80	-511.361,00	-9.990.260,10	-1.108.535,50
2014	RECEITA	8.995.184,30	26.310.800,00	16.799.434,80	6.639.161,80	139.880.206,00	3.588.870,30	39.472.719,60	10.142.863,00
	DESPESA	92.185.030,50	46.990.700,00	33.764.023,50	8.957.524,40	280.430.689,30	5.185.370,40	55.648.844,10	11.501.613,10
	RESULTADO	-83.189.846,20	-20.679.900,00	-16.964.588,70	-2.318.362,60	-140.550.483,30	-1.596.500,10	-16.176.124,50	-1.358.750,10
2015	RECEITA	17.786.800,00	38.142.200,00	19.041.276,50	4.481.205,50	221.400.043,80	4.187.590,10	44.003.511,60	9.121.453,30
	DESPESA	105.044.800,00	57.725.300,00	36.732.479,70	7.037.997,20	297.063.365,70	6.530.975,50	62.253.498,50	14.537.527,80
	RESULTADO	-87.258.000,00	-19.583.100,00	-17.691.203,20	-2.556.791,70	-75.663.321,90	-2.343.385,40	-18.249.986,90	-5.416.074,50
2016	RECEITA	35.576.000,00	25.363.100,00	26.216.643,30	4.526.236,50	242.680.730,40	4.068.883,30	37.180.855,40	10.033.005,10
	DESPESA	110.819.900,00	60.506.900,00	38.941.594,90	10.783.198,70	321.828.133,60	5.802.483,80	69.352.380,90	18.033.017,30
	RESULTADO	-75.243.900,00	-35.143.800,00	-12.724.951,60	-6.256.962,20	-79.147.403,20	-1.733.600,50	-32.171.525,50	-8.000.012,20
2017	RECEITA	24.761.600,00	29.295.200,00	72.756.880,40	9.327.966,80	382.458.699,90	3.809.991,40	54.715.044,10	19.337.763,90
	DESPESA	113.216.100,00	82.924.000,00	44.703.281,40	14.212.055,50	444.789.134,80	7.940.433,10	72.695.129,20	18.659.115,20
	RESULTADO	-88.454.500,00	-53.702.800,00	28.053.599,00	-4.884.088,70	-62.330.434,90	-4.130.441,70	-17.980.085,10	678.648,70

Fonte: Anexo 14 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2013 a 2017.

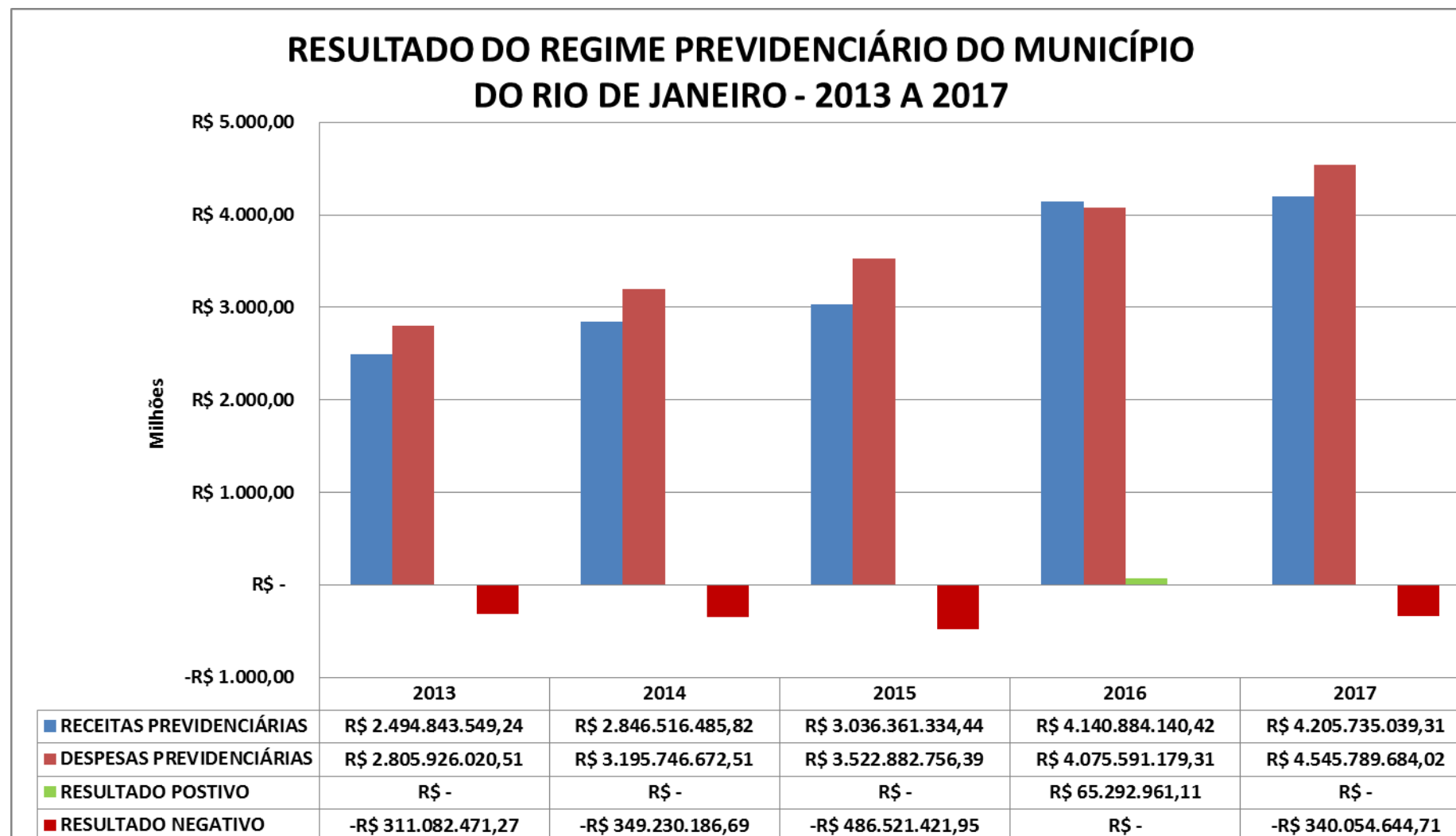
Os municípios cujos regimes previdenciários apresentem sucessivos déficits ou mesmo resultados negativos expressivos devem agir de forma preventiva no intuito de evitar a necessidade de complementação com recursos do tesouro municipal para garantir o exercício dos direitos dos beneficiários no futuro.

Para atingir este objetivo, devem ser considerados todos os fatores que afetem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime. Em relação às despesas, deve ser dedicado esforço na verificação do cumprimento de todos os requisitos do beneficiário para fazer jus às verbas previdenciárias, tanto em relação aos inativos, quanto aos pensionistas.

Já em relação às receitas, a entidade deve promover o efetivo recolhimento das verbas previdenciárias no montante necessário ao cumprimento das obrigações futuras, já tendo o fluxo de caixa considerado a pirâmide etária dos agentes envolvidos, as projeções econômicas e todos os demais fatores capazes de influenciar o equilíbrio do regime.

Em relação à execução do regime previdenciário do Município do Rio de Janeiro, tem-se o gráfico adiante:

GRÁFICO 13



A despeito do resultado superavitário no ano de 2016, todos os demais exercícios do período analisado apresentaram resultado deficitário, sendo o pior deles em 2015, com resultado negativo em R\$ 486,5 milhões de reais.

Já em relação ao ano de 2016, o resultado positivo em grande parte se deu pela realização da receita de capital oriunda da alienação de bens, direitos e ativos por parte da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 312,4 milhões de reais, sendo menor apenas que no exercício de 2017, que correspondeu a R\$ 454,5 milhões.

Com base nas informações colhidas no Anexo 04 do RREO, que trata das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos (RPPS) do Município do Rio de Janeiro, foi elaborada a tabela a seguir:

TABELA 09

ANO	2013	2014	2015	2016	2017
RECEITAS CORRENTES	2.494.460.057,53	2.780.293.453,45	3.035.488.904,25	3.828.469.018,45	3.683.421.142,07
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	368.162.053,50	425.637.403,95	462.688.228,81	560.919.489,76	529.897.341,12
ATIVO	368.127.248,06	425.606.873,42	462.646.865,80	560.869.620,54	529.865.327,97
INATIVO	34.805,44	30.530,53	41.363,21	49.869,22	32.013,15
CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS	1.924.691.869,34	2.154.790.283,25	2.344.451.449,20	2.643.178.906,72	2.607.594.459,27
ATIVO	741.993.982,80	855.802.649,58	938.646.225,28	1.059.468.505,58	NÃOINFORMADO
COBERTURA DE DÉFICIT ATUARIAL	1.182.697.886,54	1.298.987.633,67	1.405.805.223,92	1.583.710.401,14	NÃOINFORMADO
OUTRAS RECEITAS	53.250,32	32.924,62	76.564,81	-	-
RECEITAS PATRIMONIAIS	123.521.423,72	128.462.462,04	94.454.683,45	202.037.360,17	161.798.992,41
APORTE PERIÓDICO DE VALORES	-	-	-	207.994.168,46	289.900.000,00
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	58.812.851,02	71.370.379,59	133.817.977,98	214.339.093,34	94.230.349,27
RECEITAS DE CAPITAL	383.491,71	66.223.032,37	872.430,19	312.415.121,97	522.313.897,24
ALIENAÇÃO DE BENS E DIREITOS	383.491,71	66.223.032,37	872.430,19	312.415.121,97	454.541.860,49
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	-	-	-	-	67.768.553,74
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	-	-	-	-	3.483,01
DESPESAS ADMINISTRAÇÃO	62.885.263,08	68.851.528,16	36.050,21	3.211.953,03	20.564.748,36
DESPESAS CORRENTES	62.885.263,08	68.851.528,16	36.050,21	3.211.953,03	20.564.748,36
DESPESAS DE CAPITAL	-	-	-	-	-
DESPESAS PREVIDÊNCIA	2.743.040.757,43	3.126.895.144,35	3.522.846.706,18	4.072.379.226,28	4.525.224.935,66
APOSENTADORIAS	2.307.964.882,75	2.635.249.278,71	2.977.782.990,86	3.453.725.815,81	3.853.662.480,89
PENSÕES	435.075.874,68	491.645.865,64	544.266.867,00	617.112.605,14	669.527.622,41
COMPENSAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS	-	-	796.848,32	1.540.805,33	2.034.832,38
RESULTADO	-311.082.471,27	-349.230.186,69	-486.521.421,95	65.292.961,11	-340.054.644,71

Fonte: Anexo 04 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2013 a 2017.

Deve ser destacado o aporte realizado pela PCRJ para a cobertura do déficit atuarial nos exercícios de 2013 (R\$ 1,1 bilhões), 2014 (R\$ 1,2 bilhões), 2015 (R\$ 1,4 bilhões) e 2016 (R\$ 1,5 bilhões), ressaltando que no demonstrativo de 2017 a entidade eximiu-se de informar as receitas intra-orçamentárias no RREO, onde são classificados tais aportes, impossibilitando a verificação da sua reincidência.

Diante do exposto, **verifica-se o resultado deficitário em praticamente todos os exercícios analisados, mesmo recorrendo a prefeitura aos aportes recorrentes de recursos do tesouro em grande monta e à venda de bens e ativos pertencentes ao FUNPREVI - Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro.**

A despeito da excepcionalização positivada no artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante à aplicação de receitas de capital destinadas por lei aos regimes de previdência social (despesa corrente), tal situação não se demonstra desejável, haja vista o desfazimento da infraestrutura do estado no propósito do pagamento de despesas de custeio. O preço social de tal medida se traduz no imobilismo governamental, na impossibilidade de resgatar a dignidade da coletividade e na impossibilidade de novos investimentos infraestruturais, acarretando no sucateamento da capacidade do estado de executar suas políticas públicas, principalmente quando esta prática se demonstrar recorrente no longo prazo.

Quanto à rubrica de cobertura do déficit atuarial, trata de recursos vinculados pela edição da Lei nº 5.300 de setembro de 2011, que determinou o recolhimento pelo Tesouro Municipal, como medida de recapitalização do FUNPREVI, da contribuição suplementar mensal no importe correspondente a trinta e cinco por cento da remuneração integral percebida pelos servidores ativos de qualquer dos Poderes do Município, incluídas suas autarquias e fundações, excetuadas as parcelas de caráter eventual, no período de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2045 (35 anos).

Tal medida se demonstra necessária à equalização do equilíbrio atuarial do sistema previdenciário carioca, **uma vez constatado o déficit ATUARIAL acumulado até o exercício de 2092 no montante de R\$ 102.163.379.930,92**, de acordo com o Anexo 10 do RREO relativo ao 6º bimestre de 2017, que versa sobre a projeção atuarial do regime próprio de previdência dos servidores municipais.

O equilíbrio atuarial deve ser entendido como a garantia de equivalência, a valor presente, entre a totalidade dos ativos vinculados ao RPPS, acrescidos do fluxo das receitas estimadas comparadas com as obrigações projetadas, apuradas atuarialmente.

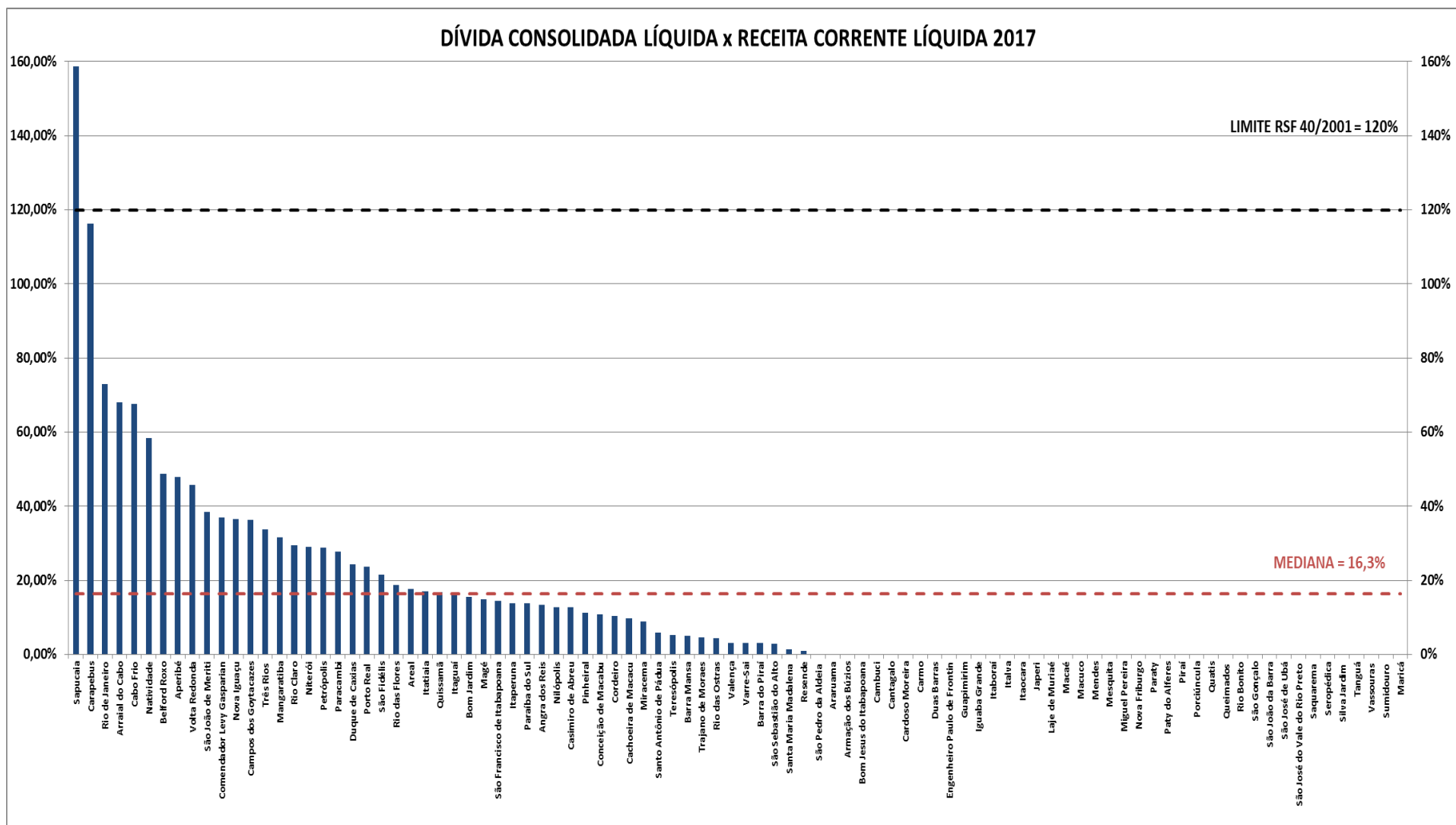
Caso essa avaliação indique déficit atuarial, a Portaria do Ministério da Previdência Social nº 403, de 10 de dezembro de 2008, define formas de se promover o equilíbrio, sendo uma delas a elaboração de plano de amortização, estabelecido em lei, com prazo máximo de 35 anos para a acumulação dos recursos necessários à cobertura total desse déficit.

2.7. DÍVIDA CONSOLIDADA

Este tópico do relatório aborda os montantes da Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos municípios do Estado do Rio de Janeiro ao final do exercício de 2017, com base nos dados dispostos no anexo 02 do Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 3º quadrimestre daquele ano, principalmente no que se refere ao cumprimento da Resolução do Senado Federal nº 40/2001, que delimita como limite máximo para as entidades municipais do país o montante correspondente a 1,2 vezes a respectiva Receita Corrente Líquida.

Nos termos do artigo 29, I da Lei de Responsabilidade Fiscal, dívida pública consolidada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, **para amortização em prazo superior a doze meses.**

GRÁFICO 14



Está disposta no Gráfico 14 a relação decrescente dos municípios que apresentam a maior Dívida Consolidada Líquida em função da sua respectiva RCL, bem como a ilustração do limite definido pela Resolução do Senado Federal e a mediana dos percentuais de todos os municípios (16,3%), possibilitando verificar o posicionamento de um município específico em relação aos demais.

De acordo com o gráfico, o Município de Sapucaia está localizado no topo da lista, pois figura como a entidade municipal fluminense que apresenta o maior percentual da sua Receita Corrente Líquida (R\$ 68.377.415,00) como Dívida Consolidada Líquida (R\$ 108.440.980,60), atingindo o índice de 158,59%, portanto, ultrapassando o limite autorizado pelo Senado Federal (120%).

A despeito de diversos municípios terem apresentado dívida consolidada nula, cabe aqui destacar as informações relativas à insolvência financeira apresentada por algumas entidades ao final do exercício de 2017.

É possível observar no anexo 2 do RGF, que trata da apuração da dívida consolidada, que algumas municipalidades apresentam valores de restos a pagar processados (relacionados a serviços já prestados ou mercadorias já entregues) em montantes superiores ao valor disponível em caixa, incorrendo em insuficiência financeira.

Entretanto, esta insuficiência não é considerada no cálculo da dívida consolidada, por se tratar de compromissos relacionados a restos a pagar, que por sua vez compõem a dívida flutuante do ente (período inferior a doze meses), nos termos do artigo 92 da Lei Federal nº 4.320/64.

Embora a insuficiência financeira não componha a dívida consolidada, tópico abordado neste capítulo do relatório, é importante observar que algumas entidades apresentam insolvências em valores relevantes, quando comparadas aos seus respectivos orçamentos de 2017, conforme observado na Tabela 10, com elevado nível de comprometimento do equilíbrio orçamentário preconizado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

TABELA 10

MUNICÍPIO	INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	DOTAÇÃO 2017	PERCENTUAL
Cabo Frio	R\$ 110.064.274,60	R\$ 835.871.411,30	13,17%
Carapebus	R\$ 10.506.984,20	R\$ 87.724.673,70	11,98%
Porto Real	R\$ 18.162.142,30	R\$ 163.082.625,10	11,14%
Casimiro de Abreu	R\$ 25.923.355,30	R\$ 252.287.361,70	10,28%
Natividade	R\$ 6.842.476,90	R\$ 68.977.878,20	9,92%
Magé	R\$ 33.113.949,90	R\$ 443.394.425,30	7,47%
Arraial do Cabo	R\$ 6.673.524,60	R\$ 143.688.920,00	4,64%
Aperibé	R\$ 1.935.333,20	R\$ 55.475.974,90	3,49%
Itaguaí	R\$ 23.080.572,10	R\$ 673.317.302,60	3,43%
Rio das Flores	R\$ 1.293.642,60	R\$ 48.825.632,50	2,65%
São Pedro da Aldeia	R\$ 5.214.523,40	R\$ 234.998.071,50	2,22%
Duque de Caxias	R\$ 55.422.248,30	R\$ 3.063.048.751,30	1,81%
Itaperuna	R\$ 2.337.849,70	R\$ 306.702.789,50	0,76%
Três Rios	R\$ 2.331.556,10	R\$ 309.350.059,20	0,75%
Sumidouro	R\$ 372.681,50	R\$ 60.458.659,10	0,62%
Bom Jesus do Itabapoana	R\$ 204.375,90	R\$ 104.548.355,50	0,20%
Volta Redonda	R\$ 1.252.100,00	R\$ 949.603.500,00	0,13%

Fonte: Anexo 02 do Relatório de Gestão Fiscal – 3º Quadrimestre de 2017.

2.8. PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS PETROLÍFERAS

Neste tópico serão explorados os dados acerca da receita das municipalidades que se referem às participações governamentais petrolíferas, constituídas pela soma de royalties e de participações especiais.

A relevância e materialidade dos valores creditados aos municípios fluminenses, combinado com a volatilidade do preço do barril de petróleo e as regras de distribuição dos royalties, provocam impactos significativos nas finanças das prefeituras do Estado do Rio de Janeiro, principalmente por se tratar de uma receita incerta e variável ao decorrer dos anos, o que pode ser constatado no Gráfico 15, que demonstra a variação do total relativo a royalties e participações especiais destinados aos municípios fluminenses, bem como na Tabela 11, que discorre sobre os valores recebidos por cada prefeitura no período de 2013 a 2017.

GRÁFICO 15

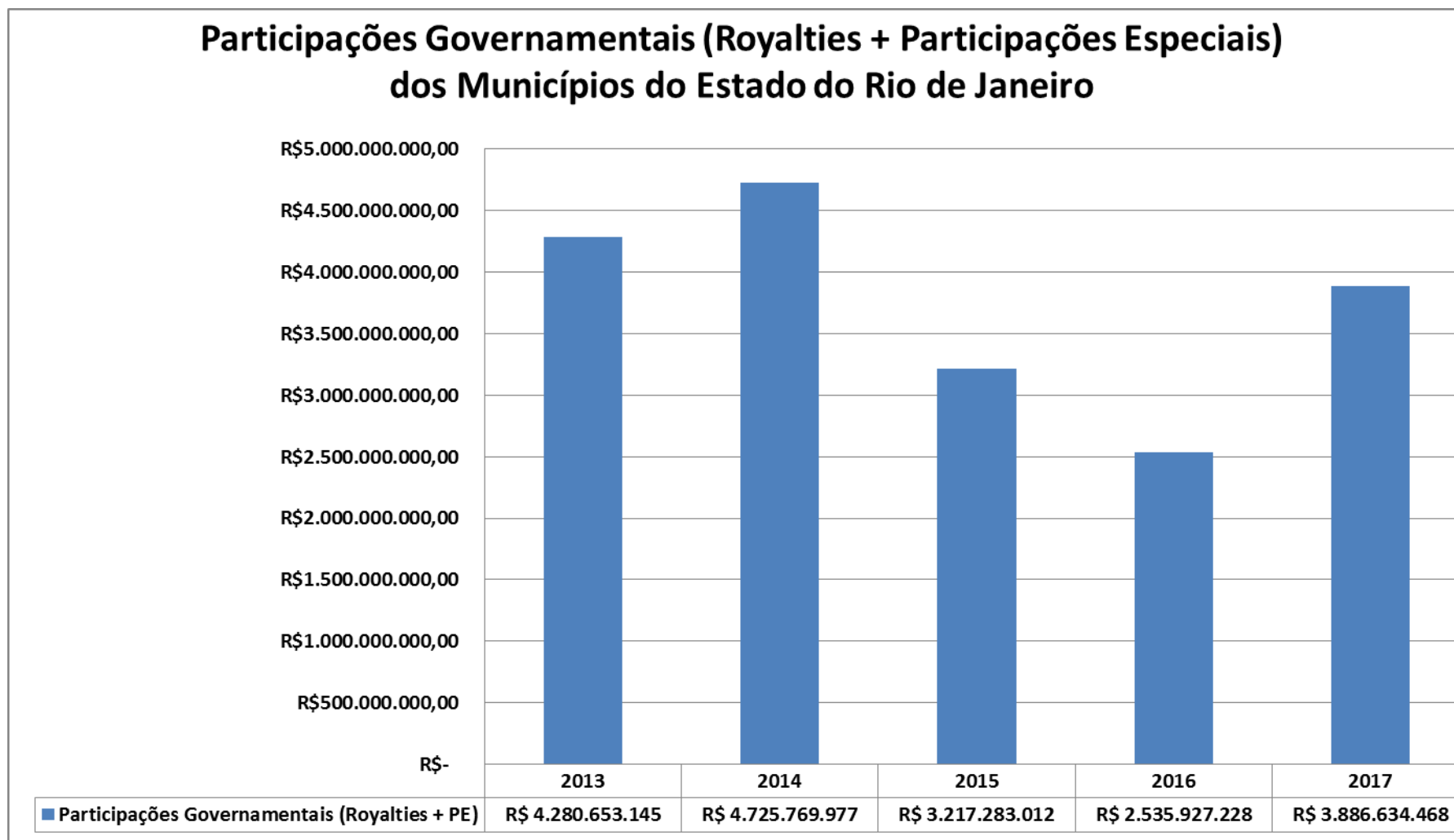


TABELA 11

PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS (ROYALTIES + PE)

MUNICÍPIO	2013	2014	2015	2016	2017
Angra dos Reis	R\$ 72.117.985,56	R\$ 76.395.030,91	R\$ 64.903.267,48	R\$ 56.870.817,76	R\$ 70.579.963,26
Aperibé	R\$ 5.617.703,10	R\$ 6.008.413,56	R\$ 4.473.569,06	R\$ 3.857.234,66	R\$ 5.155.295,69
Araruama	R\$ 10.165.374,46	R\$ 10.872.449,73	R\$ 8.128.936,44	R\$ 6.999.113,45	R\$ 9.337.452,49
Areal	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Armação dos Búzios	R\$ 83.775.766,85	R\$ 93.416.289,64	R\$ 47.918.990,28	R\$ 33.181.568,56	R\$ 44.051.144,44
Arraial do Cabo	R\$ 44.187.150,86	R\$ 46.464.393,58	R\$ 28.510.561,89	R\$ 46.718.416,73	R\$ 29.164.318,80
Barra do Pirai	R\$ 9.630.371,36	R\$ 10.297.594,61	R\$ 7.666.891,54	R\$ 6.619.747,32	R\$ 8.837.687,71
Barra Mansa	R\$ 13.718.466,67	R\$ 12.154.796,60	R\$ 8.488.497,16	R\$ 8.616.478,66	R\$ 12.090.625,46
Belford Roxo	R\$ 10.700.403,14	R\$ 11.445.219,20	R\$ 8.521.084,05	R\$ 7.352.268,13	R\$ 9.819.621,66
Bom Jardim	R\$ 7.222.772,09	R\$ 7.725.340,92	R\$ 5.751.731,70	R\$ 4.962.780,96	R\$ 6.628.250,65
Bom Jesus do Itabapoana	R\$ 7.757.792,25	R\$ 8.297.783,96	R\$ 6.177.786,02	R\$ 5.330.394,35	R\$ 7.119.227,56
Cabo Frio	R\$ 298.257.615,29	R\$ 330.530.325,50	R\$ 144.344.838,91	R\$ 89.754.878,15	R\$ 122.487.077,34
Cachoeira de Macacu	R\$ 40.461.101,95	R\$ 43.539.622,52	R\$ 31.338.993,72	R\$ 27.504.301,31	R\$ 27.327.491,10
Cambuci	R\$ 6.152.731,74	R\$ 6.581.000,98	R\$ 4.896.535,66	R\$ 4.227.554,10	R\$ 5.646.287,79
Campos dos Goytacazes	R\$ 1.158.948.582,56	R\$ 1.307.698.063,25	R\$ 695.738.682,53	R\$ 380.607.178,18	R\$ 466.179.171,43
Cantagalo	R\$ 6.687.751,89	R\$ 7.153.261,93	R\$ 5.325.677,43	R\$ 4.595.167,55	R\$ 6.137.266,34
Carapebus	R\$ 37.714.040,26	R\$ 41.419.953,19	R\$ 25.982.188,00	R\$ 20.384.411,10	R\$ 26.350.649,56
Cardoso Moreira	R\$ 5.885.221,68	R\$ 6.294.870,47	R\$ 4.686.596,19	R\$ 4.043.747,41	R\$ 5.400.797,01
Carmo	R\$ 6.420.241,87	R\$ 6.866.949,45	R\$ 5.110.952,27	R\$ 4.411.360,84	R\$ 5.891.778,51
Casimiro de Abreu	R\$ 122.171.858,96	R\$ 117.589.781,62	R\$ 55.648.001,90	R\$ 36.651.108,43	R\$ 48.243.285,26
Comendador Lev Gasparian	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Conceição de Macabu	R\$ 6.955.253,50	R\$ 7.439.065,95	R\$ 5.536.466,05	R\$ 4.776.268,20	R\$ 6.382.739,60
Cordeiro	R\$ 6.955.253,50	R\$ 7.439.065,95	R\$ 5.538.704,55	R\$ 4.776.268,20	R\$ 6.382.736,73
Duas Barras	R\$ 5.617.711,61	R\$ 6.008.740,04	R\$ 4.473.569,06	R\$ 3.859.940,66	R\$ 5.155.305,80
Duque de Caxias	R\$ 58.420.325,50	R\$ 66.429.282,93	R\$ 42.801.236,46	R\$ 37.108.520,36	R\$ 52.168.768,97
Engenheiro Paulo de Frontin	R\$ 5.885.221,68	R\$ 6.294.870,47	R\$ 4.686.596,19	R\$ 4.043.747,41	R\$ 5.400.798,16
Guapimirim	R\$ 51.276.792,62	R\$ 57.080.359,95	R\$ 40.815.265,87	R\$ 34.589.317,19	R\$ 32.904.700,33
Iguaba Grande	R\$ 6.955.253,50	R\$ 7.438.701,85	R\$ 5.538.704,55	R\$ 4.776.268,20	R\$ 6.382.747,62
Itaboraí	R\$ 14.070.962,99	R\$ 15.791.011,39	R\$ 11.375.574,44	R\$ 9.998.863,72	R\$ 12.881.436,19
Itaguaí	R\$ 43.927.908,54	R\$ 30.284.520,22	R\$ 58.138.141,25	R\$ 29.583.114,08	R\$ 36.856.415,99
Italva	R\$ 6.152.723,23	R\$ 6.580.674,50	R\$ 4.899.745,93	R\$ 4.224.848,10	R\$ 5.646.269,09
Itaocara	R\$ 6.955.262,02	R\$ 7.439.392,44	R\$ 5.536.257,46	R\$ 4.778.974,20	R\$ 6.382.764,60
Itaperuna	R\$ 9.630.362,85	R\$ 10.300.697,36	R\$ 7.668.648,52	R\$ 6.617.041,32	R\$ 8.837.661,57
Itatiaia	R\$ 7.490.282,17	R\$ 8.009.036,02	R\$ 5.965.085,92	R\$ 5.146.587,62	R\$ 6.873.750,78
Japeri	R\$ 13.777.037,52	R\$ 16.782.552,69	R\$ 14.094.199,99	R\$ 10.409.083,97	R\$ 14.558.275,88
Laje de Muriaé	R\$ 5.350.201,50	R\$ 5.722.609,56	R\$ 4.260.542,00	R\$ 3.676.133,98	R\$ 4.909.814,40
Macaé	R\$ 517.249.965,13	R\$ 549.168.477,90	R\$ 366.582.358,84	R\$ 295.478.779,94	R\$ 401.505.480,39
Macuco	R\$ 5.350.201,50	R\$ 5.722.609,56	R\$ 4.260.950,94	R\$ 3.676.133,98	R\$ 4.909.820,13
Magé	R\$ 54.993.297,64	R\$ 59.895.685,40	R\$ 42.838.723,84	R\$ 36.725.271,71	R\$ 34.506.533,95
Mangaratiba	R\$ 15.761.475,18	R\$ 20.474.496,99	R\$ 21.916.547,75	R\$ 22.072.181,12	R\$ 26.968.362,45
Maricá	R\$ 143.440.919,50	R\$ 221.136.577,90	R\$ 275.044.998,86	R\$ 300.866.307,71	R\$ 746.782.550,64
Mendes	R\$ 6.420.241,87	R\$ 6.867.131,50	R\$ 5.113.304,73	R\$ 4.411.360,84	R\$ 5.891.786,53
Mesquita	R\$ 10.700.403,14	R\$ 11.445.219,20	R\$ 8.517.619,23	R\$ 7.352.268,13	R\$ 9.819.621,66
Miguel Pereira	R\$ 7.222.772,09	R\$ 7.729.702,44	R\$ 5.751.731,70	R\$ 4.962.780,96	R\$ 6.628.249,50
Miracema	R\$ 7.222.772,09	R\$ 7.725.522,97	R\$ 5.751.568,13	R\$ 4.962.780,96	R\$ 6.628.247,21
Natividade	R\$ 6.152.731,74	R\$ 6.581.000,98	R\$ 4.900.318,43	R\$ 4.227.554,10	R\$ 5.646.296,38

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

CONTINUAÇÃO DA TABELA 11

PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS (ROYALTIES + PE)

MUNICÍPIO	2013	2014	2015	2016	2017
Nilópolis	R\$ 10.700.403,14	R\$ 11.445.219,20	R\$ 8.521.084,05	R\$ 7.352.268,13	R\$ 9.819.629,10
Niterói	R\$ 130.810.173,42	R\$ 200.332.833,27	R\$ 239.639.445,41	R\$ 290.095.764,24	R\$ 615.163.046,01
Nova Friburgo	R\$ 10.700.403,14	R\$ 11.445.219,20	R\$ 8.521.084,05	R\$ 7.352.268,13	R\$ 9.819.629,10
Nova Iguaçu	R\$ 10.700.403,14	R\$ 11.449.727,86	R\$ 8.517.628,42	R\$ 7.352.268,13	R\$ 9.819.629,92
Paracambi	R\$ 11.233.137,08	R\$ 13.015.411,55	R\$ 9.609.887,75	R\$ 7.876.650,10	R\$ 9.743.000,37
Paraíba do Sul	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Paraty	R\$ 78.048.045,41	R\$ 97.865.252,86	R\$ 64.761.385,35	R\$ 54.518.112,30	R\$ 67.728.265,49
Paty do Alferes	R\$ 7.222.772,09	R\$ 7.728.560,09	R\$ 5.752.263,31	R\$ 4.962.780,96	R\$ 6.628.256,95
Petrópolis	R\$ 10.700.403,14	R\$ 11.445.219,20	R\$ 8.518.195,85	R\$ 7.352.268,13	R\$ 9.819.621,08
Pinheiral	R\$ 6.955.262,02	R\$ 7.436.955,39	R\$ 5.538.745,44	R\$ 4.778.974,20	R\$ 6.382.765,42
Piraí	R\$ 10.184.895,22	R\$ 11.928.225,06	R\$ 8.819.520,09	R\$ 7.186.687,01	R\$ 8.835.977,06
Porciúncula	R\$ 6.420.241,87	R\$ 6.866.949,45	R\$ 5.112.650,44	R\$ 4.411.360,84	R\$ 5.891.777,36
Porto Real	R\$ 6.420.233,35	R\$ 6.864.638,58	R\$ 5.112.568,65	R\$ 4.408.654,78	R\$ 5.891.756,95
Quatis	R\$ 5.885.221,68	R\$ 6.292.794,22	R\$ 4.687.291,37	R\$ 4.043.747,41	R\$ 5.400.805,61
Queimados	R\$ 10.432.893,05	R\$ 11.158.906,73	R\$ 8.308.016,07	R\$ 7.168.461,40	R\$ 9.574.143,83
Quissamã	R\$ 96.884.825,26	R\$ 95.688.258,83	R\$ 58.608.927,65	R\$ 44.442.627,45	R\$ 56.125.440,72
Resende	R\$ 13.125.434,68	R\$ 15.124.925,28	R\$ 11.268.886,35	R\$ 9.137.675,60	R\$ 11.740.721,60
Rio Bonito	R\$ 8.560.322,49	R\$ 9.156.175,39	R\$ 6.814.533,17	R\$ 5.881.814,48	R\$ 7.855.698,70
Rio Claro	R\$ 6.420.241,87	R\$ 6.864.966,71	R\$ 5.112.486,87	R\$ 4.411.360,78	R\$ 5.891.781,05
Rio das Flores	R\$ 8.296.377,09	R\$ 9.877.141,86	R\$ 7.277.381,35	R\$ 5.703.567,12	R\$ 7.080.889,94
Rio das Ostras	R\$ 328.671.335,11	R\$ 332.105.900,70	R\$ 154.513.309,01	R\$ 91.725.905,02	R\$ 116.108.452,77
Rio de Janeiro	R\$ 97.033.022,47	R\$ 125.213.419,55	R\$ 99.206.986,05	R\$ 87.817.392,08	R\$ 169.594.189,23
Santa Maria Madalena	R\$ 5.617.711,61	R\$ 6.008.740,04	R\$ 4.471.121,97	R\$ 3.859.940,66	R\$ 5.155.310,95
Santo Antônio de Pádua	R\$ 8.292.812,42	R\$ 8.869.862,83	R\$ 6.600.711,63	R\$ 5.698.007,78	R\$ 7.610.211,91
São Fidélis	R\$ 8.025.302,32	R\$ 8.583.914,41	R\$ 6.390.853,85	R\$ 5.514.201,05	R\$ 7.364.722,28
São Francisco de Itabapoana	R\$ 8.292.812,42	R\$ 8.870.044,88	R\$ 6.604.208,16	R\$ 5.698.007,78	R\$ 7.610.217,64
São Gonçalo	R\$ 14.070.962,99	R\$ 15.791.011,39	R\$ 11.375.574,44	R\$ 9.998.863,72	R\$ 12.881.410,04
São João da Barra	R\$ 227.055.851,51	R\$ 183.650.174,04	R\$ 174.877.310,27	R\$ 98.803.249,74	R\$ 114.529.492,33
São João de Meriti	R\$ 10.700.403,14	R\$ 11.445.219,20	R\$ 8.520.266,18	R\$ 7.352.268,13	R\$ 9.819.617,65
São José de Ubá	R\$ 5.350.201,50	R\$ 5.722.609,56	R\$ 4.258.548,86	R\$ 3.676.133,98	R\$ 4.909.817,84
São José do V. do Rio Preto	R\$ 6.955.253,50	R\$ 7.439.065,95	R\$ 5.539.113,48	R\$ 4.776.268,20	R\$ 6.382.745,33
São Pedro da Aldeia	R\$ 9.630.354,34	R\$ 10.300.006,78	R\$ 7.668.321,37	R\$ 6.614.335,26	R\$ 8.837.637,72
São Sebastião do Alto	R\$ 5.350.201,50	R\$ 5.722.609,56	R\$ 4.261.155,40	R\$ 3.676.133,98	R\$ 4.909.821,50
Sapucaia	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Saquarema	R\$ 12.522.829,48	R\$ 15.815.871,44	R\$ 27.052.097,51	R\$ 30.388.067,80	R\$ 72.742.868,01
Seropédica	R\$ 9.362.852,74	R\$ 10.014.384,75	R\$ 7.455.948,49	R\$ 6.433.234,58	R\$ 8.592.168,59
Silva Jardim	R\$ 36.275.470,69	R\$ 39.035.978,70	R\$ 28.097.028,79	R\$ 23.947.177,79	R\$ 22.096.342,99
Sumidouro	R\$ 6.152.731,74	R\$ 6.581.000,98	R\$ 4.899.623,25	R\$ 4.227.554,10	R\$ 5.646.289,50
Tanguá	R\$ 7.490.282,17	R\$ 8.011.471,41	R\$ 5.964.758,77	R\$ 5.146.587,62	R\$ 6.873.747,10
Teresópolis	R\$ 10.700.403,14	R\$ 11.445.037,15	R\$ 8.521.084,05	R\$ 7.352.268,13	R\$ 9.819.618,22
Trajano de Moraes	R\$ 5.617.703,10	R\$ 6.008.595,61	R\$ 4.473.569,06	R\$ 3.857.234,66	R\$ 5.155.293,40
Três Rios	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Valença	R\$ 9.095.342,66	R\$ 9.725.369,56	R\$ 7.242.921,47	R\$ 6.249.427,83	R\$ 8.346.676,65
Varre-Sai	R\$ 5.350.201,50	R\$ 5.722.609,56	R\$ 4.260.542,00	R\$ 3.676.133,98	R\$ 4.909.819,56
Vassouras	R\$ 7.757.792,25	R\$ 8.298.691,81	R\$ 6.177.786,02	R\$ 5.330.394,35	R\$ 7.119.243,27
Volta Redonda	R\$ 14.051.356,65	R\$ 16.862.858,83	R\$ 12.727.548,18	R\$ 9.882.205,09	R\$ 12.947.391,12

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

De acordo com o Gráfico 15, o somatório de participações petrolíferas distribuídas às prefeituras apresentou queda acentuada de 2014 (R\$ 4,7 bilhões) a 2016 (R\$ 2,5 bilhões), correspondente à redução nominal de 46,34%, voltando a crescer no ano de 2017 para o patamar de R\$ 3,8 bilhões, 53,26% em relação ao exercício de 2016.

A partir da Tabela 11 é possível verificar a grande variação ocorrida em relação aos recursos desta rubrica transferidos aos municípios, como exemplo a prefeitura de Saquarema, que enquanto recebeu em média R\$ 21,4 milhões entre 2013 e 2016, foi agraciada com R\$ 72,7 milhões em 2017, uma majoração nominal de 239%.

No lado oposto tem-se o Município de Campos dos Goytacazes, que tendo recebido R\$ 1,1 bilhões em 2013 e R\$ 1,3 bilhões em 2014, foi contemplado com apenas R\$ 466 milhões em 2017, o equivalente a uma redução nominal de 62%.

Entretanto, toda esta variação não tem qualquer relação com a boa gestão das finanças municipais, mais sim à lotérica distribuição das rendas petrolíferas, que agora beneficia os municípios na área de influência do profícuo Campo de Lula, no pré-sal fluminense.

Diante da imprevisibilidade e da variação desta fonte de receita extraordinária, considerando a possível escassez de recursos petrolíferos no futuro, é importante acompanhar a destinação destes recursos nas prefeituras, de modo a verificar a sua aplicação preferencial em despesas de capital como investimentos e amortização de eventuais dívidas, bem como no fomento à atividade industrial / comercial da região, de modo a minimizar a dependência de determinada municipalidade em relação a esta fonte de arrecadação, caso sua aplicação seja preponderante em despesas de custeio.

É necessário e urgente, portanto, exigir dos gestores responsabilidade na aplicação de tais recursos, de forma que sejam de fato traduzidos em melhorias nos serviços prestados ao cidadão.

3. CONCLUSÃO

O Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas (LOPP/MPRJ) conferiu destaque aos principais aspectos das finanças públicas das 92 municipalidades do Estado do Rio de Janeiro nos últimos cinco exercícios (2013 a 2017), a partir de dados constantes do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (6º bimestre) e do Relatório de Gestão Fiscal (3º quadrimestre) de cada ano, disponibilizados no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Estado do Rio de Janeiro, bem como no Portal de Transparência da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Foi verificada a prática de superestimativa de receitas em diversas prefeituras, que culminou em déficits orçamentários sucessivos ao final dos exercícios, desencadeados pelo comprometimento do orçamento com despesas em montantes superiores à capacidade real de arrecadação no período correspondente.

Sob a ótica da responsabilidade na gestão fiscal, tais déficits comprometem o equilíbrio orçamentário insculpido no §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que fragiliza a execução dos orçamentos vindouros devido ao acúmulo de encargos dos exercícios anteriores.

Em relação ao perfil de arrecadação das 92 prefeituras do estado, restou evidenciada demasiada dependência de muitos municípios em relação às transferências constitucionais e legais do Governo do Estado e da União, decorrente de uma arrecadação própria ínfima, que por sua vez sugere o descumprimento de requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, delimitados no artigo 11 da Lei Complementar Federal nº 101 de 2000.

No tocante ao extrato da execução do orçamento público dos últimos cinco anos em todas as entidades municipais do Estado do Rio de Janeiro, percebe-se uma crescente evolução das despesas de pessoal em detrimento da redução significativa dos gastos voltados para a efetiva melhoria dos serviços prestados ao cidadão fluminense, notadamente aqueles destinados a investimentos.

Esta evolução nos gastos com pessoal conduziu as finanças públicas das prefeituras a um cenário crítico, quando analisado o cumprimento dos percentuais máximos definidos pela legislação para despesas desta natureza, ao passo que, ao final de 2017, 20 municípios apresentaram a despesa nesta rubrica acima do limite de 54% da Receita Corrente Líquida, em flagrante descumprimento dos dispositivos positivados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao aspecto previdenciário, muitos municípios apresentam resultados deficitários de seus regimes próprios de previdência no período analisado, devendo ser exigidas do gestor medidas visando impedir o desequilíbrio financeiro e atuarial do respectivo regime, com vistas a garantir o exercício dos direitos de seus beneficiários.

Quando analisado o endividamento, além de constatar que alguns municípios aproximam-se do limite imposto na legislação para a assunção da dívida consolidada – 120% da RCL (Sapucaia já ultrapassou o limite), restou evidente a situação de insolvência de muitas prefeituras, algumas em percentuais elevados quando comparados ao montante do respectivo orçamento anual da entidade.

Esta insuficiência financeira fragiliza o fluxo de caixa da entidade, podendo resultar na impossibilidade da prefeitura de honrar seus compromissos junto aos fornecedores e prestadores de serviço, influenciando de forma negativa na qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade ou mesmo acarretando na interrupção de serviços essenciais.

Já em relação às receitas de participações governamentais petrolíferas (royalties e participação especial), foi demonstrada a grande variação de tais receitas para cada município no período analisado e evidenciada a necessidade da fiscalização ostensiva na aplicação destes recursos, de modo a comprovar que sejam vertidos em benefícios à sociedade, sem deixar de buscar a independência desta fonte de arrecadação, no caso de serem exauridas no futuro.

Era o que nos cabia registrar.

Laboratório de Análise de Orçamentos e Políticas Públicas.