

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental Valores Humanos e Consumo Sustentável 29 e 30 de junho de 2017 Brasília, DF - Brasil

Declaração De Direito Autoral

Autores que submetem a esta conferência concordam com os seguintes termos:

- a) Autores mantêm os direitos autorais sobre o trabalho, permitindo à conferência colocá-lo sob uma licença Licença Creative Commons Attribution, que permite livremente a outros acessar, usar e compartilhar o trabalho com o crédito de autoria e apresentação inicial nesta conferência.
- b) Autores podem abrir mão dos termos da licença CC e definir contratos adicionais para a distribuição não-exclusiva e subsequente publicação deste trabalho (ex.: publicar uma versão atualizada em um periódico, disponibilizar em repositório institucional, ou publicá-lo em livro), com o crédito de autoria e apresentação inicial nesta conferência.
- c) Além disso, autores são incentivados a publicar e compartilhar seus trabalhos online (ex.: em repositório institucional ou em sua página pessoal) a qualquer momento antes e depois da conferência. Fonte:
<http://soac.unb.br/index.php/CCS2017/ccs2017/about/submissions#copyrightNotice>. Acesso em: 7 jul. 2017.

VULNERABILIDADE DAS FINANÇAS MUNICÍPAIS ÀS CATÁSTROFES NATURAIS

Vitor Chagas Lopes

Universidade de Brasília (UnB)

vitorcl92@hotmail.com

Abimael de Jesus Barros Costa

Universidade de Brasília (UnB)

professor.abimael@gmail.com

RESUMO

As catástrofes naturais podem causar grandes impactos nas finanças municipais e também em seus instrumentos de planejamento, os orçamentos públicos. Essa pesquisa objetiva verificar a aderência dos gestores municipais aos preceitos legais trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial ao Anexo de Riscos Fiscais constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Pretende-se com isso atestar se há vulnerabilidade fiscal devido à má gestão de recursos públicos e de planejamento orçamentário frente às calamidades públicas. Buscou-se analisar os desastres naturais mais recorrentes por região, por consequência desses também se analisou os municípios com maior quantitativo de registros de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública por Estado e por último verificou-se a efetividade do planejamento municipal pelos anexos de riscos fiscais divulgados. Os dados referentes aos desastres naturais e registros de estado emergencial pelos municípios foram obtidos através do sítio do Ministério da Integração Nacional, enquanto os Anexos de Riscos Fiscais foram obtidos pelos sítios oficiais e ramificações das prefeituras municipais de cada município estudado nesse trabalho. Os resultados obtidos evidenciam, para os municípios estudados, baixíssima aderência à boa gestão prevista legalmente e conseqüentemente grande vulnerabilidade fiscal frente aos desastres naturais. A partir dos resultados obtidos percebeu-se a dualidade dos municípios que mais demandam recursos para combater situações de calamidade serem também aqueles pouco rigorosos com o planejamento de suas finanças frente a esses riscos.

Palavras-chave: LRF; Anexo de Riscos Fiscais; Vulnerabilidade Fiscal; Calamidade Pública; Orçamento.

ABSTRACT

Natural disasters can have major impacts on municipal finances and also on their planning instruments, the public budget. This research aims at verifying the adherence of municipal managers to the legal precepts brought by the Lei de Responsabilidade Fiscal, especially to the Anexo de Riscos Fiscais contained in the Lei de Diretrizes Orçamentárias. It is intended to verify if there is fiscal vulnerability due to poor management of public resources and budget planning in the face of public calamities. It was sought to analyze the most recurrent natural disasters by region, as a consequence of these it was also analyzed the counties with the greatest number of records of Emergency Situation or State of Public Calamity by State and finally it was verified the effectiveness of the municipal planning by the Anexo de Riscos Fiscais disclosed. Data on natural disasters and emergency status records by municipalities were obtained through the website of the Ministério da Integração Nacional, while the Anexos de Riscos Fiscais were obtained from the official sites and branches of the prefecture of each county studied in this work. The results show, for the counties studied, very low adherence to good foreseen legal management and consequently great fiscal vulnerability to natural disasters. From the results obtained, a duality was shown by the counties that most demand resources to

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
Valores Humanos e Consumo Sustentável
29 e 30 de junho de 2017
Brasília, DF - Brasil

combat calamity situations for also being the ones less rigorous with the planning of their finances against these risks

Keywords: LRF; Anexo de Riscos Fiscais; Fiscal Vulnerability; Public Calamity; Budget.

1. INTRODUÇÃO

A noção de fontes de recursos públicos inesgotáveis, existente até certo momento da segunda metade do século passado, ia à contramão da consciência da necessidade de imposição de regras mais rígidas que garantissem a boa gestão desses recursos e assim fizesse frente à realidade da dinâmica econômica. A existência de regras frente à ausência das mesmas gera a contraposição de metas e riscos fiscais, sendo essa relação inversamente proporcional, ou seja, quanto mais rígidas e reais forem as metas, menores serão os riscos e mais racional será a aplicação do orçamento (MENDES, 2002).

Nesse contexto surge a Lei Complementar nº 101, de quatro de maio de 2000 (também conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal), a fim de trazer equilíbrio efetivo para as contas públicas, muito além do mero equilíbrio numérico do confronto entre receitas e despesas. A partir da qual o orçamento público torna-se um instrumento de planejamento, não apenas mera formalidade legal. De acordo com o artigo 1º dessa lei, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, na qual haverá a mitigação de riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, cumprimento de metas e dos limites e condições no que tange a renúncia de receita e geração de diversas despesas (BRASIL, 2000).

Um forte instrumento de controle das contas públicas trazido na LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) é a prevenção de riscos fiscais. Pretende antecipar e atenuar quaisquer possibilidades de frustração da arrecadação de receitas ou ter gastos não esperados com base no que é orçado. Essa temática é trazida junto à abrangência da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tratada no artigo 4º da LRF, onde é estabelecido que conste no projeto da LDO o Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais. Esses instrumentos complementares às diretrizes do orçamento fortalecem os preceitos de equilíbrio entre receitas e despesas, estabelecendo-se metas efetivas para a boa gestão da coisa pública e ações a serem tomadas mediante o acontecimento de problemas diversos.

Exemplos muito recorrentes de riscos fiscais capazes de distorcer o equilíbrio financeiro são as calamidades públicas, sendo objetos de estudo deste trabalho. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) criou o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) para estruturar a forma devida de apresentação dos demonstrativos exigidos pela LRF. Dentre eles está o Anexo de Riscos Fiscais, instrumento auxiliador da gestão de riscos fiscais, no qual deve constar: a identificação do tipo de risco e da exposição a ele, sua mensuração e a decisão estratégica sobre as opções para enfrentá-lo (BRASIL, 2014 B).

As calamidades públicas são grandes responsáveis pelas solicitações dos gestores para abertura de créditos adicionais na categoria de créditos extraordinários, instrumento retificador do orçamento público. A devida gestão de risco seria capaz de antecipar a necessidade de gastos com essas calamidades e assim minimizar as retificações orçamentárias, uma vez que já estariam inseridas no orçamento.

Considerando-se o pressuposto da aplicação de boas práticas de gestão dos recursos públicos exigidos legalmente e a conseqüente implicação da previsão de riscos fiscais, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: os municípios que mais demandam recursos públicos, quando da ocorrência de calamidade pública, seguem as boas práticas de gestão e minimização de riscos?

Esta pesquisa tem por objetivo verificar a atuação dos gestores públicos municipais frente aos riscos fiscais existentes, em especial as calamidades públicas, estimando sua probabilidade de ocorrência e impacto, conforme estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para o alcance do objetivo proposto, os seguintes objetivos específicos foram definidos: i. Amadurecimento teórico sobre o Estado de Calamidade Pública e Riscos Fiscais; ii. Identificar se as declarações de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública registradas são referentes a desastres imprevisíveis; e iii. Identificar a adequação dos anexos de riscos fiscais constantes na LDO dos municípios que mais necessitaram de recursos por

ocorrência de desastres.

Ainda, de forma subsidiária, têm-se os seguintes objetivos: (i) Evidenciar a utilização da transparência enquanto instrumento de planejamento a partir da divulgação e fácil acesso dos instrumentos orçamentários; e (ii) Verificar características comuns dos municípios que mais declaram estados de emergência frente à calamidades públicas.

Os casos recorrentes de desastres naturais que comovem a nação e causam grandes danos ao erário, são itens constantes da atual Constituição do país, a qual declara competir à União planejar e promover defesa contra calamidades públicas. O tratamento legal a essa exigência constitucional ganha maior força a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua abordagem de maior governança.

Os modelos de prevenção esperados pela LRF e posteriormente padronizados no Manual de Demonstrativos Fiscais permitiu aos municípios brasileiros apresentarem de forma clara e objetiva as medidas adotadas para prevenir riscos de perda por calamidades públicas. Tendo-se um modelo de como fazer e a obrigação legal para que se faça, pretendeu-se a partir desse estudo analisar a atuação dos gestores municipais enquanto representantes legais dos interesses de seus municípios na devida apresentação do anexo de riscos fiscais. Moldes legais que intentam garantir a boa gestão dos recursos públicos são a base mínima a ser empregada para a mitigação de eventuais problemas na execução orçamentária. Entretanto, a realidade das contas públicas e as crises financeiras do Estado levantam a suspeita de não utilização dos mecanismos próprios de governança, sendo esse entendimento alicerce para a problematização da correta prevenção das perdas por desastres naturais a partir do cumprimento dos preceitos legais constantes do MDF.

Espera-se com os resultados obtidos nesse estudo conscientizar a população dos impactos causados pela falha de planejamento orçamentário e a necessidade de mitigação de vulnerabilidades fiscais municipais para evitar-se perdas e danos diversos. Dessa forma a abordagem utilizada busca atuar diretamente nos municípios que mais se mostraram dependentes de ajudas extra-orçamentárias analisando se há por parte deles a correta evidenciação dos riscos de perdas provenientes de calamidades nos Anexos de Riscos Fiscais. Pretende-se com isso enfatizar a possível contradição existente entre grandes demandantes de recursos e grandes errantes do processo de planejamento.

2. VULNERABILIDADE FISCAL

A incerteza do que o futuro trará remete todos à análise constante dos riscos a que estamos expostos, pois são capazes de nos impulsionar de forma positiva ou negativa ao alcance de nossos objetivos. Levando-se em consideração o fator risco ser inerente a qualquer atividade exercida, no contexto da gestão pública, “uma grande preocupação em relação à gestão de riscos é o nosso dever de cuidar do público – os riscos sempre devem ser administrados, acima de tudo, com o interesse público em vista” (HILL, 2006). Dessa forma surge a vulnerabilidade fiscal, sendo a soma de todos os riscos inerentes à gestão dos recursos públicos, que, no contexto orçamentário, é tudo aquilo que interfere na arrecadação de recursos financeiros e também na não previsão de fatores que podem impactar mais saídas de recursos. Destacam-se nos estudos sobre vulnerabilidades fiscais na gestão pública e afins, dentre outros, Castro (1999), Neto (2000), Kobiyama et al. (2006), Cispalino (2009), Rocha (2009), Ávila (2014) e Will et al. (2015).

2.1. Estado de Calamidade Pública

O entendimento de Estado de Calamidade Pública (ECP) está atrelado ao conceito de desastre. Nossa legislação traz essa relação em seu Decreto nº 7.257 de 2010, artigo 2º, ao definir que estado de calamidade pública se trata do reconhecimento pelo poder público de grandes danos causados por situações anormais provocadas por desastres. Sendo o desastre

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
Valores Humanos e Consumo Sustentável
29 e 30 de junho de 2017
Brasília, DF - Brasil

definido por esse mesmo artigo como resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema, causando diversos danos e prejuízos econômicos e sociais. Também se depreende desse Decreto, que o ECP reflete a não capacidade da comunidade superar os danos causados, uma vez que define Situação de Emergência (SE) com o mesmo conceito, porém como capaz de ser superada pela comunidade afetada (BRASIL, 2010).

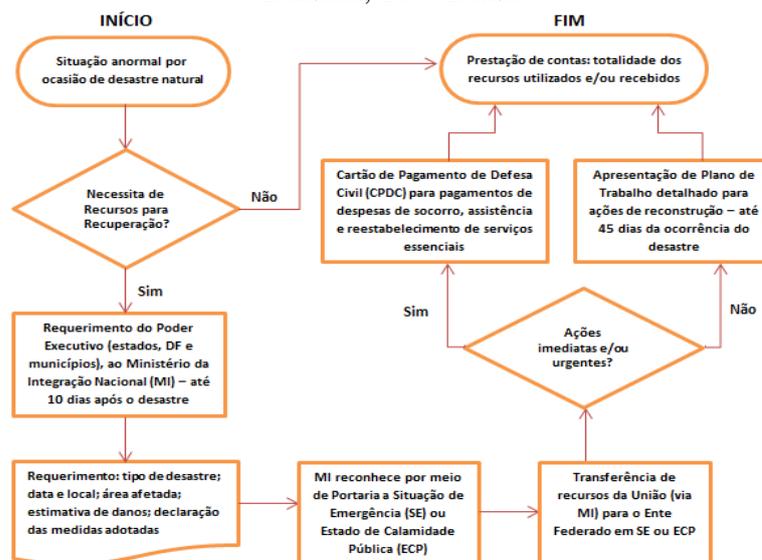
Sendo a calamidade pública um dos pressupostos para a abertura de créditos extraordinários por trazer consigo as características de imprevisibilidade e urgência, o correto entendimento e conceituação de desastres se faz necessário para entender a dinâmica de abertura desses créditos adicionais ao longo dos anos (BRASIL, 1988, art. 167, § 3º). Para Kobiyama et al. (2006), normalmente os desastres são súbitos e inesperados, capazes de produzir danos e prejuízos diversos, exigindo portanto a ação mais efetiva de diversos setores governamentais e privados para prevenir e restituir os danos causados.

Os desastres quando classificados segundo sua intensidade apresentam quatro diferentes níveis de impacto, tendo ordem crescente de relevância de acordo com o nível. O nível 1 é classificado como de pequena intensidade (também chamados de acidente); o nível 2 corresponde a desastres de intensidade média, sendo superáveis pelas comunidades atingidas apesar de causar danos de certa importância; o nível 3 trata de desastres de grande porte ou intensidade, tendo grandes danos e prejuízos consequentes, porém podendo ser superados por comunidade bem instruída e preparada juntamente com auxílio de recursos estaduais e federais; o nível 4 abarca os desastres de porte muito grande cujos danos e prejuízos, por serem tamanhos, não permitem à população a restituição da normalidade, sendo necessário grande ajuda de recursos estaduais, federais e por vezes até estrangeiros (CASTRO, 1999). Ainda segundo o mesmo autor, os desastres que se enquadram nas classificações de impacto de nível 3 e 4, são pressupostos para o reconhecimento de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública pelo Poder Público, respectivamente.

Ao encontro dos conceitos trazidos por Castro (1999), a legislação vigente aborda de maneira similar e com força legal esses dois últimos desastres e estabelece critérios mais objetivos para seu entendimento e reconhecimento. De acordo com a Instrução Normativa 01, de 24 de agosto de 2012, do Ministério da Integração Nacional, a Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública serão declarados mediante decreto do Prefeito Municipal, Governador do Estado ou do Governo do Distrito Federal. Para fins legais, são reconhecidos dois níveis de intensidade de desastres, o nível 1 e nível 2, correspondendo, respectivamente à SE e ao ECP – similar aos níveis 3 e 4 citados anteriormente. Critérios mais objetivos também são estabelecidos no artigo 4º dessa IN, onde se levam em consideração danos humanos, danos sociais e prejuízos econômicos públicos para validar o reconhecimento público em uma das categorias emergenciais. É levado em consideração o número de pessoas mortas e/ou afetadas pelo desastre, de instalações públicas de saúde ou de ensino e também a proporção de dispêndios que seriam desembolsados pelo Ente Federativo para fazer frente ao desastre (BRASIL, 2012). A declaração do Estado de Calamidade Pública (e também Situação de Emergência) pode ser vista de maneira simplificada, como apresentado na figura 1 a seguir.

Figura 1. Fluxograma de reconhecimento de SE e ECP

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
Valores Humanos e Consumo Sustentável
29 e 30 de junho de 2017
Brasília, DF - Brasil



Fonte: Elaboração própria.

As tragédias ambientais também podem ser classificadas quanto sua evolução, sendo divididas em súbitas, graduais ou por somação de efeitos parciais. Aquelas classificadas como súbitas tem por característica rápida evolução do processo e, via de regra, grande violência. Sendo exemplos dessa categoria terremotos e erupções vulcânicas, que acontecem de forma inesperada, e também inundações e escorregamento de gelo, com caráter mais cíclico e sazonal. Os desastres graduais evoluem gradativamente, ao contrário dos súbitos, como no caso de secas e desertificações. A última classificação refere-se à soma de acidentes, casos ou ocorrências com características semelhantes. Exemplos desse tipo de desastre em um país é a soma de fatores como acidentes diversos, epidemias, fome e desnutrição, dentre outros (CASTRO, 1999).

O terceiro critério de classificação de desastre é quanto à origem, podendo ser natural ou tecnológico (a partir de atividades exercidas pelo homem). Essa classificação está presente na Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) a qual subdivide essas origens ainda em grupo, subgrupo, tipo, subtipo e uma codificação equivalente (BRASIL, 2012).

O quarto e último critério, embora não tratado explicitamente como um critério de classificação por Castro (1999), é referente à periodicidade. Podendo ser esporádicos e cíclicos (sazonais). O primeiro caso traz um aspecto maior de imprevisibilidade enquanto o segundo pode ser relacionado com algum fator cíclico como as estações do ano (BRASIL, 2012).

2.2. Riscos Fiscais da Gestão Municipal

Em busca da melhor gestão dos recursos públicos garantidores do bem estar social, o governo tenta munir-se de diversos instrumentos de prevenção e controle de riscos para assegurar a boa aplicabilidade do patrimônio que custodia. Dessa forma busca normatizar os meios pelo qual tentará alcançar a excelência da gestão da coisa pública. Como exemplo pode-se citar que “a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) alargou o escopo da LDO, conferindo-lhe atribuições que objetivam o equilíbrio entre receitas e despesas” (ROCHA, 2009).

A normatização brasileira que impulsionaria a boa gestão fiscal prevista na Constituição Federal fora concretizada com a criação da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa lei traz consigo preceitos que colaboram para a boa gestão dos recursos públicos, dos quais se pode destacar a responsabilização dos gestores, ação planejada e transparente, prevenção de riscos e desvios que desequilibram as contas públicas e estabelecimento de limites de gasto em diferentes áreas concernentes à Administração Pública (BRASIL, 2000).

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
Valores Humanos e Consumo Sustentável
29 e 30 de junho de 2017
Brasília, DF - Brasil

Os instrumentos orçamentários de planejamento e execução dos recursos públicos - quais sejam, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – passam a contar com maior detalhamento de suas funções a partir da criação da Lei Complementar 101. O PPA tem a finalidade de ser o instrumento diretor dos objetivos pretendidos pela Administração Pública, a LDO propõe as diretrizes para se alcançar esses objetivos e a LOA é a materialização do orçamento com base nessas diretrizes. Em análise mais a fundo da Lei de Diretrizes Orçamentárias é possível perceber que a LRF tenta criar diversos instrumentos de controle de riscos. Em seu segundo capítulo, seção II, art. 4º, fica estabelecido (dentre outras coisas) que constará na LDO o Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos potenciais, bem como as providências a serem tomadas em caso de acontecimento desses riscos. Na seção seguinte, artigo 5º, também fica estabelecido que na LOA conste uma reserva de contingência, cuja forma de utilização será estabelecida na LDO. No caso de acontecimento de calamidade pública, por exemplo, essa reserva poderá ser utilizada e também não haverá limitação de empenho de despesas para que se proceda mais rapidamente à normalização da situação. Assumindo também características mais recentes de boa gestão percebidas em diferentes áreas do mercado, essa lei estabelece que a gestão fiscal tenha transparência, a partir de divulgação em diferentes meios de comunicação dos instrumentos orçamentários elaborados, prestação de contas e outros documentos. Esse pressuposto de transparência é facultativo para municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes. (BRASIL, 2000).

Corroborando com a Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange à prevenção de riscos, foi lançada a instrução Normativa conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Controladoria Geral da União (CGU) em 2016. Estabelece aos órgãos e entidades do Poder Executivo o dever de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e à governança. O estabelecimento de controle interno na gestão pública tem por intuito aumentar a probabilidade de se concretizarem os objetivos e metas estipulados. Quanto ao gerenciamento de risco é pretendido que haja processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais impactos causados por eventos. A governança por sua vez pode ser entendida como a soma dos esforços para o alcance dos objetivos pretendidos (BRASIL, 2016).

Preocupação quanto à gestão de riscos voltada especificamente ao acontecimento de desastre é vista no Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010. É estabelecido através desse que o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) tem como objetivo planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil no território nacional. Fica estabelecido também, em seu 4º artigo, os deveres de planejar e promover ações de desastres naturais e de realizar estudos para a mitigação de riscos de desastres. Sendo assim sustentáculo à pretensão de se prever riscos fiscais percebida na LRF (BRASIL, 2010).

Por melhor previsto e planejado que o Orçamento Público seja, dificilmente será capaz de refletir a integralidade das necessidades da população, uma vez que essas são ilimitadas. Partindo-se desse pressuposto, a legislação brasileira permite amarras ao Orçamento Público através da abertura de créditos adicionais. “Por crédito adicional, entendem-se as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária” (BRASIL, 2014 A, p. 92). Os créditos adicionais podem ser classificados em suplementares, especiais e extraordinários. Os primeiros destinados a reforço de dotação orçamentária, os segundos para despesas que não tenham dotação orçamentária específica e o terceiro para despesas urgentes e imprevistas, como no caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública (BRASIL, 1964). Conceitualmente falando - muito embora destacado a dificuldade da exatidão do Orçamento - a LRF através do estabelecimento de gestão preventiva de riscos seria capaz de atenuar a abertura desses créditos extraordinários por se tratarem de riscos inerentes à execução orçamentária. Para exemplificar a dimensão desses ajustes orçamentários, elaborou-se o quadro

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
Valores Humanos e Consumo Sustentável
29 e 30 de junho de 2017
Brasília, DF - Brasil

1 com os valores absolutos dos créditos extraordinários abertos dentre 2006 e 2016.

Quadro 1. Montante orçamentário de Créditos Extraordinários abertos por Ano

Ano	Créditos Extraordinários (em bilhões R\$)	Δ
2016	10,23	-92%
2015	124,58	-91%
2014	1.337,46	9550%
2013	13,86	-76%
2012	58,59	2404%
2011	2,34	-93%
2010	35,52	250%
2009	10,16	-58%
2008	24,09	-46%
2007	44,48	49%
2006	29,79	0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados solicitados através do portal e-SIC.

O Anexo de Riscos Fiscais (ARF) constante da LDO tem sua harmonização e objetividade de apresentação estabelecida no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Criado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com esse intuito, estabelece as informações mínimas que deverão ser apresentadas nos anexos da LDO, bem como em outros demonstrativos. Por riscos fiscais entende-se a possibilidade de ocorrência de fatos que venham impactar de forma negativa as contas públicas, podendo ser por frustração da arrecadação de receitas ou por despesas excessivas. Por tratar-se o Anexo de Riscos Fiscais da existência de riscos, conforme seu nome o diz, na ocasião da materialização repetitiva de riscos, esses deixarão de ser entendidos como tal e passarão a ser abordados no planejamento padrão do orçamento. A título de exemplo citam-se desastres naturais cíclicos como secas e inundações, os quais deveriam ter seu comportamento estudado e previsto, bem como ter tratamento de despesas no orçamento (BRASIL, 2014 B).

Os desastres ambientais são entendidos como possíveis causadores de grandes dispêndios orçamentários, sendo entendidos, enquanto obrigações fiscais, como uma obrigação implícita e contingente. Uma obrigação implícita, diferente da explícita, não possui lei ou contrato que estabeleça sua obrigação, sendo algo esperado dos gestores públicos em caso de acontecimento devido diversos fatores, como valores morais e éticos (BRASIL, 2014 B). A característica de contingência passiva atribuída aos desastres refere-se a possíveis obrigações presentes cuja existência se dará apenas pela ocorrência de eventos futuros, dos quais a entidade não tem controle. Contrapõem os preceitos de contingência as chamadas obrigações diretas, pois são de ocorrência certa, tem grande previsibilidade e estão atreladas a fatores conhecidos (BRASIL, 2009; BRASIL, 2014 B).

Mantendo-se a objetividade imanente de sua criação, o MDF elenca diversos riscos fiscais. Dentre eles: frustração na arrecadação devido fatos não previstos; restituição de tributos a maior; discrepância entre as projeções e realidade do nível da atividade econômica, como da taxa de inflação, taxa de câmbio, taxas de juros e câmbio incidentes sobre títulos vincendos; ocorrência de epidemias, enchentes, guerras e situações que também podem caracterizar calamidade pública e não foram planejadas. Esse último risco fiscal, a depender do modo em que ocorreu e de sua gravidade, atende aos preceitos para abertura de créditos extraordinários, retificadores do Orçamento Público. Por tratar-se de forte instrumento apaziguador de retificações orçamentárias, ressalvados os casos previstos de faculdade de sua apresentação, os anexos da LDO tratados pelo MDF deverão ser elaborados pelos representantes do Executivo de cada Ente da Federação, sendo que no caso dos prefeitos municipais sua não apresentação

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
Valores Humanos e Consumo Sustentável
29 e 30 de junho de 2017
Brasília, DF - Brasil

poderá acarretar até mesmo na perda de mandato (BRASIL, 2014 B). O quadro 2 a seguir apresentado traz uma adaptação ao conteúdo do MDF que exemplifica alguns riscos fiscais e sua classificação.

Quadro 2. Tipos de Riscos Fiscais

Obrigações	Diretas	Contingentes
Explícitas	<ul style="list-style-type: none"> ● Empréstimos: Operações de crédito internas ou externas; ● Despesas Orçamentárias (LOA): Folha de pagamento, previdência, dívida, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Garantias e avais emitidos a favor de Entes da Federação; ● Garantias de negócios e de taxa de câmbio para investimentos privados; ● Políticas estatais de seguro: Seguro de depósitos, participação em caixas privadas de pensão, seguro-inundação.
Implícitas	<ul style="list-style-type: none"> ● Cobertura de déficits futuros da Previdência Pública; ● Assistência e seguridade social, não previstas no momento; ● Gastos diversos, não previstos no momento. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Inadimplência de Entes da Federação e entidades públicas quanto a dívidas não garantidas e outras obrigações; ● Assunção de passivos de entidades privatizadas; ● Falência de fundos de pensão ou de assistência social, ao assumir valores superiores à garantia estatal ou por segur; ● Recuperação ambiental, assistência a catástrofes (epidemia, enchente, seca e outras situações de calamidade pública).

Fonte: Adaptado do Manual de Demonstrativos Fiscais, Brasil, 2015.

Sobre a gestão de riscos no setor público, Ávila (2014) destaca, dentre outros fatores, a importância da implementação de gestão de riscos eficiente nos municípios brasileiros para garantir a qualidade dos serviços públicos e a eficácia das políticas públicas. Seu trabalho se baseou nos estudos sobre gestão pública e gerenciamento do risco do Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão (Canadian Centre for Management Development – CCMD), órgão do governo canadense que tem desempenhado grandes esforços para a melhoria da atuação do setor público e sendo utilizado como benchmark. A gestão de risco proposta é representada como um ciclo de quatro fases: identificação, avaliação, resposta e monitoramento com aprendizagem. Sendo considerado um processo constante de aprendizado e aprimoramento do acompanhamento da mitigação dos riscos.

O processo de aprendizado e aprimoramento da gestão dos riscos inerentes ao instrumento de planejamento governamental - o Orçamento Público - requer constante troca de conhecimento. É necessário que haja esforço interdisciplinar e pessoas de diferentes setores e áreas trabalhando em conjunto para se alavancar conhecimentos coletivos e assim melhorar o desempenho organizacional (ENAP, 1999; ÁVILA, 2014).

Também sobre a possibilidade de gerenciamento de riscos, porém com foco no Gerenciamento de Desastres Naturais (GDN), têm-se quatro fases: preparação, resposta, recuperação e mitigação. A primeira fase consiste no emprego de esforços com bastante antecedência à ocorrência de possíveis desastres, envolvendo planos de emergência, monitoramento de perigo e adoção de medidas estruturais para prevenir ou minimizar o impacto do desastre. A fase de resposta diz respeito a ações que ocorrem anteriormente, durante e após o desastre, envolvendo esforços como treinamento da população. A recuperação é aquela em

que se busca restaurar a normalidade, ou até mesmo trazer melhorias ao estado anterior de normalidade, através de esforços como resgate de vítimas e suprimento de alimentos. A última fase desse ciclo consiste no melhoramento em longo prazo a ser implantado a partir da experiência vivenciada (NETO, 2000). Corroborando com a compreensão da última etapa desse ciclo, Hill (2006) afirma haver dois métodos para se prever a probabilidade de eventos (desastres naturais por exemplo), quais sejam, o uso de dados históricos de acontecimentos para a geração de previsões probabilísticas de eventos futuros e também a partir da modelagem do futuro.

A elaboração do Orçamento Público para que sirva como instrumento de planejamento da gestão pública, bem como a mitigação de riscos que podem afetá-lo negativamente, são preceitos trazidos na LRF e seus desdobramentos. Estudo sobre o impacto de catástrofes naturais em municípios catarinenses mostrou que a abertura de créditos extraordinários decorrentes de calamidades públicas para um município correspondeu em 2009 a 63,30% do que fora orçado para ele. Ao mesmo passo em que se evidenciou que é possível haver distorções gigantescas no orçamento a partir de calamidades públicas, como nesse ano específico, também foi mostrado nesse estudo que alguns municípios decretaram Estado de Calamidade Pública, porém não necessitaram de recursos públicos (WILL et al., 2015). Essa situação reflete provavelmente um planejamento tal que ao menos permite ao município utilizar de seus próprios recursos para sanar os estados de calamidade causados por desastres.

2.3. Vulnerabilidade Fiscal dos Municípios

A exigência legal de análise de riscos na gestão pública recai sobre os municípios com o intuito de fazer com que esses Entes Federados não tenham vulnerabilidades fiscais capazes de, uma a uma, distorcer as aspirações da totalidade da nação.

O estabelecimento de modelo de gerenciamento de riscos proposto a partir da LRF busca fortalecer a efetividade fiscal dos municípios, dentre outros meios, através do mapeamento e medidas de prevenção dos riscos oriundos de desastres naturais. O não atendimento desses padrões evidencia falha de planejamento e má gestão, pois as calamidades públicas são riscos inerentes a qualquer município e são capazes de interromper o pleno emprego de políticas públicas devido ao desvio de recursos para atendimento aos desastres. Casos recentes de calamidades públicas como o do rompimento da barragem em Mariana ocorrido em 05 de novembro de 2015 e sancionado pelo Decreto nº 7.502 de Estado de Calamidade Pública - de 14 de novembro de 2015 – são exemplos da necessidade do deslocamento de recursos econômicos e financeiros da União para apaziguamento de situações não previstas pelos municípios. Outras situações de grande repercussão nacional de vulnerabilidade fiscal de Entes Federados foram vistas no ano de 2016 quando da decretação pelos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais de ECP devido crise financeira. Esses decretos, tanto em âmbito municipal quanto em âmbito estadual, mostram a ineficiência na gestão dos recursos públicos, seja pela não prevenção de baixa arrecadação financeira ou de desastres naturais causadores de maiores despesas, resultando em escalonamento de problemas de cunho econômico-financeiros.

A necessidade de prevenção orçamentária de riscos como aqueles de impactos por desastres naturais, modelada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, tem por finalidade atenuar a vulnerabilidade fiscal dos municípios, tornando-os mais próximos de transformarem os valores orçados em valores reais quando da execução de políticas públicas. Cisalpino (2009) ao propor um índice de vulnerabilidade fiscal para os municípios levando em consideração diversos fatores econômicos - em destaque os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - caracteriza a vulnerabilidade fiscal municipal como uma situação de alta dependência econômica de repasses federais, sendo deteriorada por elevados gastos e pela baixa capacidade de geração de receitas próprias. Levando-se em consideração as diferentes vertentes

exploradas nesse estudo, é possível utilizar essa definição de vulnerabilidade fiscal entendendo-se a dependência dos repasses federais a partir da solicitação de recursos pela incapacidade municipal de resposta frente a uma calamidade e o agravamento da vulnerabilidade perante excesso de despesas a partir das brechas para empenho de despesas quando da declaração de SE e ECP. O entendimento da vulnerabilidade fiscal municipal de forma breve, dado o contexto já apresentado, se dá pela capacidade dos municípios em honrarem seus compromissos (inclusive da manutenção de efetivos controles internos) contando apenas com seus recursos próprios. A consideração constante com recursos Federais fortalece um vínculo quase patriarcal junto à União tornando os municípios dependentes desregrados dessa.

A alta dependência municipal devido aos repasses extra-orçamentários está diretamente relacionada à falha de planejamento e gerenciamento de riscos. O não atendimento às exigências legais por parte dos municípios representa a assunção de seus gestores dos diversos riscos inerentes à execução orçamentária, cabendo a eles muitas vezes a culpabilidade de não possuir capacidade financeira para o efetivo atendimento das necessidades da população. A LRF introduziu um modelo novo de administração gerencial, focado na governança. Destacando-se a importância da prestação de contas (Accountability) no que tange ao gerenciamento dos recursos públicos, sendo mais complexo no contexto público devido à necessidade de atender a legislações próprias e todo um sistema de delegação de poderes (ÁVILA, 2014). A dependência econômica de recursos da União, geradora de maior vulnerabilidade fiscal dos municípios, pode ser evitada pelo simples cumprimento legal das boas práticas estabelecidas, como no caso da previsão orçamentária de riscos de perdas provenientes de calamidades públicas.

O excesso de despesas municipais a partir da declaração emergencial ocasionada por desastres pode ser um pressuposto para o não atendimento aos princípios norteadores da administração pública. Um dos motivos para tal fato é o que trata a lei 8.666 em seu art. 24, inciso 24, ao estabelecer a não exigibilidade de licitações nos casos de situação de emergência ou calamidade pública no que diz respeito às despesas relacionadas ao processo de recuperação do Ente Federado (BRASIL, 1993). O não cumprimento ao processo licitatório em alguma de suas modalidades representa maior discricionariedade dos gestores em adquirir bens e serviços, o que pode levar ao não cumprimento dos pressupostos de atuação pública da prevalência do interesse público, igualdade, finalidade e outros pertinentes.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o alcance dos objetivos propostos, a pesquisa foi elaborada em distintas etapas. A primeira delas é referente ao levantamento teórico a respeito das definições de riscos fiscais e calamidades públicas, bem como de seu aspecto legal, servindo como instrumento norteador para análises posteriores. Após a revisão de literatura sobre os temas aqui discutidos, partiu-se para a coleta de dados dos registros nacionais de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública. A etapa de coleta de dados iniciou-se pelo levantamento das principais calamidades ocorridas em cada estado brasileiro e o Distrito Federal entre os anos de 2003 e 2015, organizados posteriormente de forma regionalizada (regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul). Os dados referentes ao reconhecimento de SE e ECP foram obtidos através do sitio oficial do Ministério da Integração Nacional.

A partir dos dados obtidos sobre os registros de situação jurídica especial devido acontecimento de desastres, a análise dos desastres em si foi realizada. O intuito desta etapa foi verificar se os desastres de maior incidência de acontecimento e respectiva decretação de SE ou ECP enquadram-se dentre os critérios de evolução gradual e periodicidade cíclica, ou seja, com maior possibilidade de serem previstos e remediados. O intuito dessa etapa é fazer inferência (não estatística) sobre o reconhecimento de possíveis perdas por desastres de características e regularidade conhecidos dentro do planejamento normal do orçamento,

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
Valores Humanos e Consumo Sustentável
29 e 30 de junho de 2017
Brasília, DF - Brasil

conforme determinado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais.

Sabendo-se quais calamidades aconteceram com maior frequência em cada região do país e também a característica desses desastres, a pesquisa prosseguiu com a coleta das LDOs divulgadas nos sítios oficiais das prefeituras de alguns municípios selecionados ou nos endereços eletrônicos mencionados por eles. O intuito dessa etapa é analisar a acessibilidade ao cidadão comum na obtenção dos instrumentos legais de orçamento cuja divulgação é exigida por lei, mesmo que de forma opcional nos casos dos municípios com menos de cinquenta mil habitantes. Selecionou-se os municípios com os dois maiores valores absolutos de registros de ocorrências de situação de emergência ou estado de calamidade pública no período de 2003 a 2015. Nos casos em que houve mais de dois municípios com o mesmo número de reconhecimentos de SE ou ECP a seleção foi expandida para mais municípios até que se reduzisse o número desses reconhecimentos, ou seja, a escolha se deu por todos aqueles municípios que apresentaram as duas maiores quantidades de declaração desses estados especiais.

A partir das LDOs encontradas buscou-se verificar a existência ou não do anexo de riscos fiscais, bem como de seu padrão adequado. A finalidade desta etapa é de relacionar a maior vulnerabilidade fiscal municipal com a incorreta ou mesmo a ausência de apresentação do ARF. O resultado da coleta desses dados foi esquematizado em um *checklist*, no qual se lista quais municípios expuseram sua LDO, se na LDO existe o anexo de riscos fiscais e, por último, se nesse anexo é previsto alguma calamidade pública juntamente com as providências a serem tomadas.

Por último foi solicitado no portal e-Sic (Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão) o valor referente aos repasses da União para os Municípios para responderem a casos de desastre no ano de 2015 para confronto da existência de planejamento frente a riscos fiscais e os dispêndios ocorridos nos casos de sua ausência.

4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Esta seção apresenta o método utilizado para a seleção da população e, posteriormente, da amostra de municípios, bem como analisar as características dos desastres que originaram decretos de SE e ECP por eles. Seguindo-se por fim à análise das características dos municípios que declararam estado de emergência, da evidenciação da gestão de riscos desempenhada pelos gestores municipais e da vulnerabilidade fiscal dos municípios diante de calamidades públicas.

4.1. Desastres Registrados a Nível Municipal

De acordo com a pesquisa realizada no sítio do Ministério da Integração Nacional, na seção de séries históricas, foi possível constatar os municípios que decretaram SE e/ou ECP nos anos compreendidos entre 2003 e 2015. A amostra para análise daqueles que possuíam os dois maiores números absolutos de decretação de emergências ocasionadas por desastres retomou, conforme o quadro 3 a seguir:

Quadro 3. Frequência da publicação de decretos de emergência por desastres (2003-2015)

Municípios (Região)	SE/ECP Registrados	FI
3 (CO)	01 a 05	11
8 (NO)		
7 (CO)	06 a 10	20
2 (NE)		
6 (NO)		
5 (SE)		
3 (NO)	11 a 15	10
2 (SE)		
5 (S)		

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
 Valores Humanos e Consumo Sustentável
 29 e 30 de junho de 2017
 Brasília, DF - Brasil

19 (NE)		
3 (SE)	16 a 20	24
2 (S)		
7 (NE)	21 a 25	7
1 (NE)	26 a 30	1
Total		73

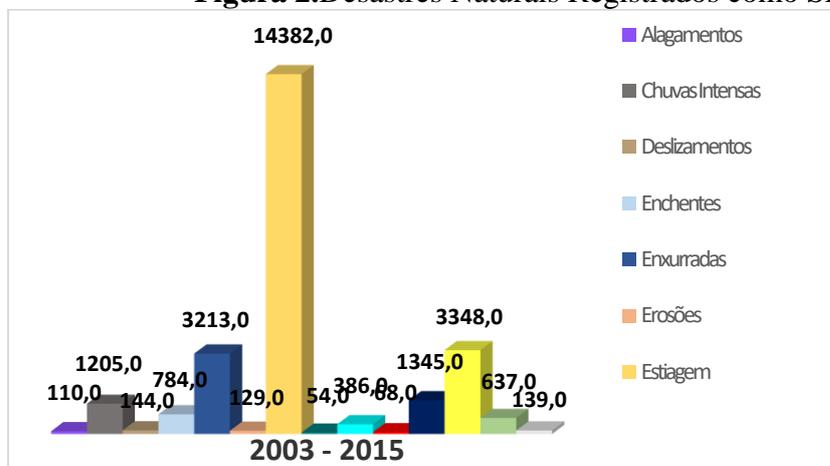
Fonte: Elaboração própria.

Nota: CO-Centro-Oeste; S-Sul; SE-Sudeste; NO-Norte; NE-Nordeste

A amostra obtida resultou em 73 municípios, que, tomados de forma regionalizada, foram responsáveis por 56 registros de SE/ECP no Centro-Oeste, 102 na região Sul, 122 no Sudeste, 99 no Norte e 549 no Nordeste. A região nordeste é a que apresenta a maior quantidade de registros dentro da amostra analisada, esse fato se dá pelo maior número de municípios selecionados, dado o critério de maiores valores absolutos, bem como por ser a região que apresenta os maiores índices de registro como no caso do município de Irauçuba (CE) com 26 decretos. Na região do Centro-Oeste tem-se por maiores quantidades de registros os municípios de Campo Grande (MS), Apiaçás e Cotriguaçu (ambos de MT) com 8 registros cada. Na região Norte tem-se o município Manacapuru (AM) com mais registros, totalizando 12 ao longo dos anos analisados. No Sudeste o estado de Minas Gerais tem os três municípios com mais registros, tendo 19 cada um, sendo eles Campo Azul, Ibiaí e São Francisco. Por fim tem-se no Sul, em Santa Catarina, o município de Tangará, com 19 registros e portanto o que mais declarou SE e/ou ECP dentre 2003 e 2015.

Os desastres naturais que comprometeram substancialmente a capacidade de resposta do poder público para manter o estado de normalidade nos municípios correspondem ao total de 25.944 decretos nos anos analisados. Sendo a estiagem a maior causadora desse fato, correspondendo a 14.382 registros (aproximadamente 55% do total). Outros desastres de maior reconhecimento são a seca e as enxurradas, equivalentes a cerca de 25% da totalidade de registros se analisados de forma conjunta. A estiagem e a seca são classificadas pelo COBRADE como desastres naturais, climáticos e no subgrupo seca. Sendo a estiagem semelhante à seca, porém por períodos menos duradouros que essa. Se analisadas em conjunto, correspondem a 17.730 registros feitos pelos municípios, equivalente a mais de 68 % da totalidade. A figura 2 a seguir evidencia os dados coletados e organizados para representar as calamidades ao longo do país. Foram destacados todos os desastres que corresponderam a 50 ou mais registros pelos Municípios, os demais foram agregados no grupo “outros” para melhor entendimento da figura.

Figura 2. Desastres Naturais Registrados como SE/ECP no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

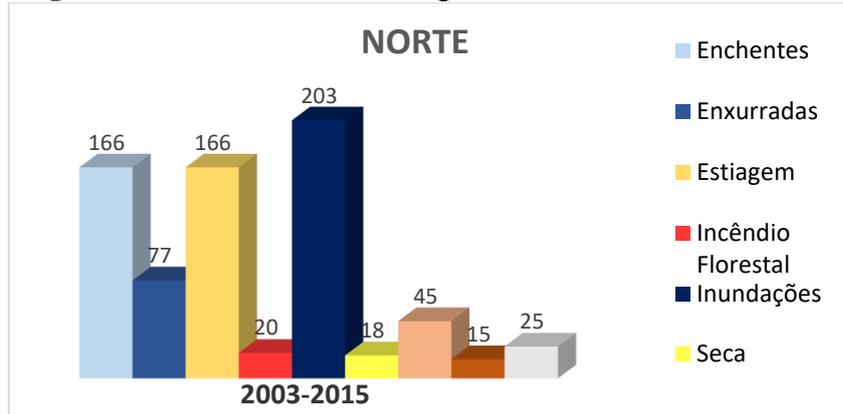
A Constituição Federal destaca em seu artigo 21, inciso XVIII o dever da União em

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
 Valores Humanos e Consumo Sustentável
 29 e 30 de junho de 2017
 Brasília, DF - Brasil

promover defesa contra as calamidades públicas, em especial as secas e inundações. Esse dever legal parece de fato competir apenas à União visto que sua recorrência e impactos não são evitados pela atuação municipal (BRASIL, 1988).

Para aproximar os dados do país à situação real a que os municípios estão sujeitos, fez-se necessário avaliar o motivo dos registros de forma regionalizada. As figuras 3 a 7 mostram desastres naturais comuns aos Estados e Municípios brasileiros em uma determinada região do país. Os desastres com menos de 10 registros foram agrupados no grupo “outros” para tornar mais objetiva a análise dos dados.

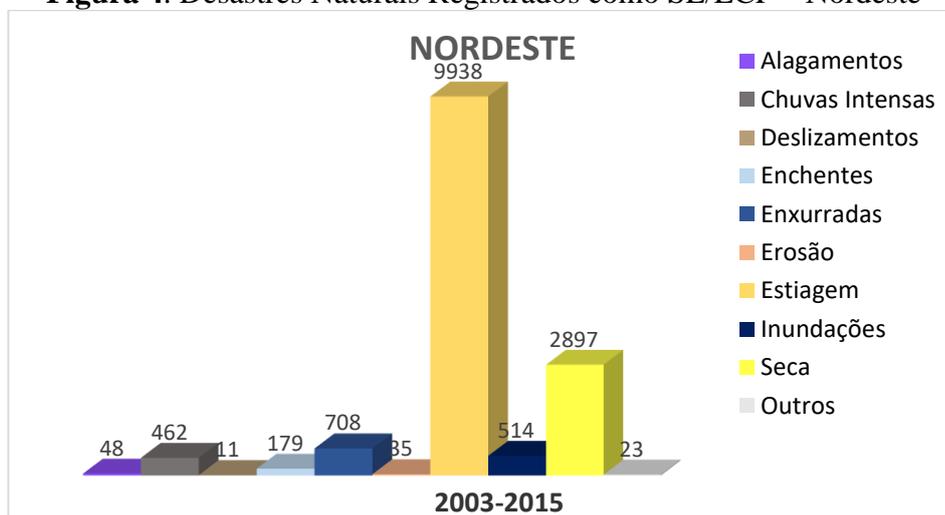
Figura 3. Desastres Naturais Registrados como SE/ECP - Norte



Fonte: Elaboração própria.

A região Norte tem como principais desastres registrados as inundações, estiagens e enchentes. Levando-se em consideração as características de periodicidade dos desastres naturais como forte indicador de previsibilidade de sua ocorrência, podemos associar periodicidade sazonal para os três maiores registros de situações emergenciais na região Norte do país. Esses desastres podem ser associados a períodos específicos do ano, como por exemplo, períodos mais chuvosos nos casos de enchentes e inundações e períodos de menos chuvas e mais baixa pluviosidade no caso das estiagens. Os estados do Tocantins e Roraima apresentam a estiagem como maior causa para decreto de situação emergencial, enquanto Amazonas tem de forma equilibrada e elevada registros dos três desastres destaque dessa região e os estados demais estados apresentam mais registros relacionados aos desastres relacionados ao excesso de pluviosidade.

Figura 4. Desastres Naturais Registrados como SE/ECP – Nordeste

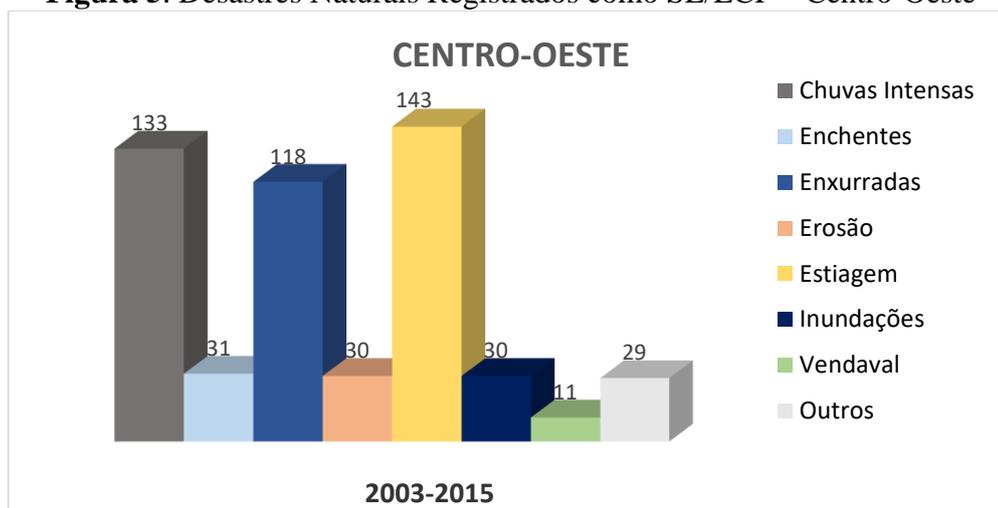


V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
Valores Humanos e Consumo Sustentável
29 e 30 de junho de 2017
Brasília, DF - Brasil

Fonte: Elaboração própria.

A região Nordeste do Brasil apresenta como maiores desastres registrados as estiagens e secas. Esses dois desastres correspondem a aproximadamente 13 mil registros feitos pelos municípios para ação de socorro e/ou recuperação, o que corresponde a mais de 86% do total de registros feitos na região. Os dados obtidos para essa região são os mais preocupantes considerando-se o fator planejamento previsto em lei. O período de treze anos analisados nesse estudo revela, se considerado o ano calendário composto por 365 dias, uma frequência de 2,7 registros de SE/ECP por dia. A recorrência dos estragos causados por esses desastres aliada ao caráter cíclico dos mesmos (maior previsibilidade), são fatores determinantes para o reconhecimento desses desastres no curso normal do orçamento. Evitando-se ajustes orçamentários através de créditos extraordinários e também do reconhecimento de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública, tendo assim um planejamento orçamentário capaz de cumprir minimamente uma de suas funções, o reconhecimento das despesas que irão impactar a capacidade financeira dos Entes Federativos. Todos os nove estados que compõem a região Nordeste apresentam como maior registro de desastres aqueles relacionados com a seca, seja de forma mais passageira (estiagem) ou mais duradoura (seca).

Figura 5. Desastres Naturais Registrados como SE/ECP – Centro-Oeste

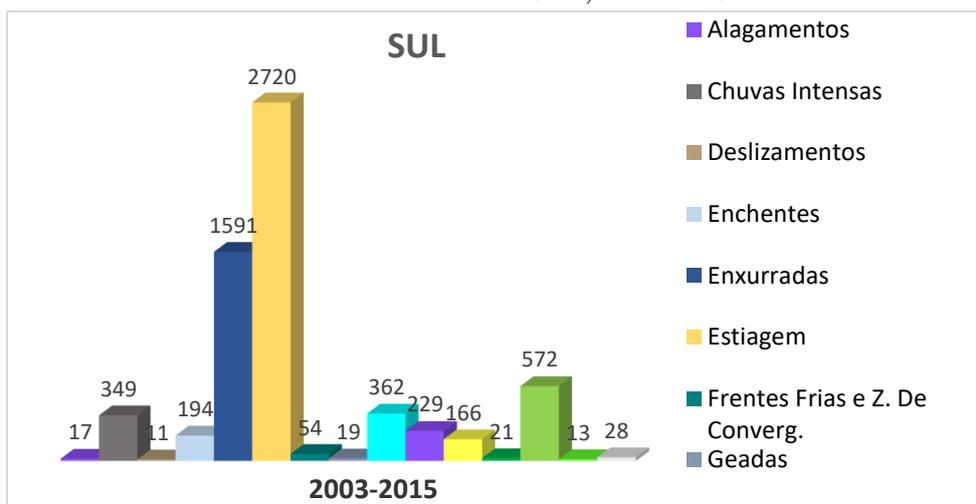


Fonte: Elaboração própria.

A região Centro-Oeste apresenta menos registros no período avaliado. Similar à região Norte, tem como principais desastres que originaram o reconhecimento de SE/ECP aqueles de periodicidade cíclica relacionados ao excesso de pluviosidade e por sua escassez. São eles chuvas intensas e enxurradas, nos casos de maior pluviosidade, e a estiagem quando de sua baixa. O Distrito Federal apresentou apenas um registro de necessidade de ajuda do governo federal no ano de 2010 para combater incêndios florestais. O estado do Goiás apresenta de forma pareada registros de desastres causados por estiagem e enxurrada, Mato Grosso tem maior recorrência de chuvas intensas e enxurradas e por último o estado de Mato Grosso do Sul tendo a estiagem o maior número de registros do estado.

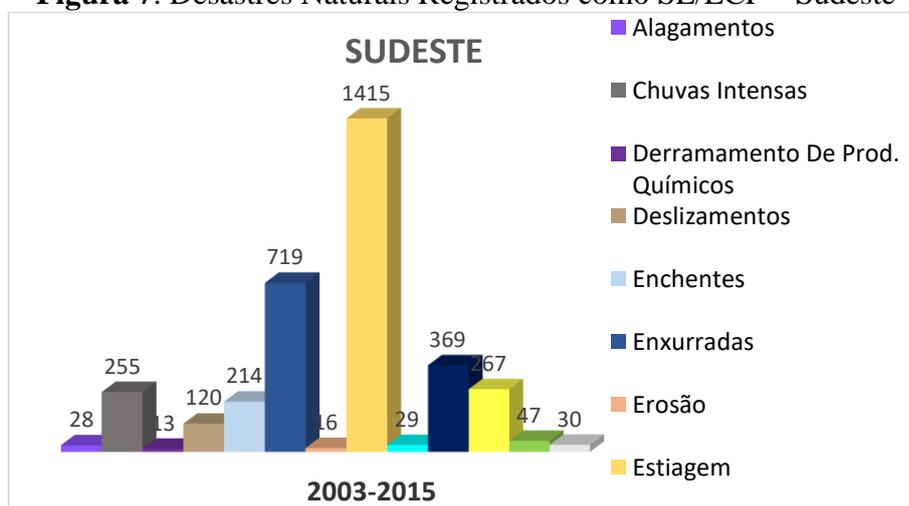
Figura 6. Desastres Naturais Registrados como SE/ECP – Sul

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
 Valores Humanos e Consumo Sustentável
 29 e 30 de junho de 2017
 Brasília, DF - Brasil



Fonte: Elaboração própria.

Figura 7. Desastres Naturais Registrados como SE/ECP – Sudeste



Fonte: Elaboração própria.

As regiões Sul e Sudeste apresentam como maiores registros as perdas causadas por estiagem e enxurradas, ambas de caráter cíclico como visto anteriormente. Devido à posição geográfica em região de temperaturas mais baixas, os municípios dessa região apresentaram alguns registros relacionados a essa queda de temperatura, como granizo, frentes frias e geadas. Não tendo esses desastres muita recorrência se comparados aos dois destacados anteriormente.

De forma geral percebeu-se fragilidade no planejamento orçamentário por não abranger os impactos que seriam causados por desastres naturais de mais fácil previsibilidade devido recorrência conhecida. A estiagem, por exemplo, originou a maior quantidade de decretos em quatro das cinco regiões brasileiras. Não sendo passível de ser dita como imprevisível para justificar a abertura de créditos extraordinários.

4.2. Planejamento Orçamentário Municipal

Em busca de se comparar aspectos comuns aos municípios que mais declararam Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública, foram elaborados os quadros 4 e 5. A primeira evidencia os municípios que dispuseram os anexos da LDO em sítios oficiais da prefeitura dos municípios e esses anexos estavam no padrão exigido pelo Manual de Demonstrativos Fiscais. O segundo quadro mostra a quantidade de municípios por estado que não divulgam da maneira correta os anexos de riscos fiscais, bem como se a população é inferior ou superior a cinquenta mil habitantes e a quantidade de registros feitos ao todo.

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
 Valores Humanos e Consumo Sustentável
 29 e 30 de junho de 2017
 Brasília, DF - Brasil

Quadro 4. Evidenciação dos Riscos Fiscais Municipais

Municípios (Estado)	População > 50.000	Desastre Previsto	SE/ECP Registrados	Desembolsos Previstos em R\$ mil (LDO - 2015)*
Rio Branco (AC)	Sim	Epidemias e Inundações	11	1.600
Tauá (CE)	Sim	Situações que possam causar calamidade	25	173
Vitória da Conquista (BA)	Sim	Epidemias, Enchentes e Outras situações	17	800
Total			53	2.573

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Desembolsos de Tauá referentes ao ARF de 2014.

Quadro 5. Municípios que não Evidenciaram Riscos Fiscais

Estado	Municípios População < 50 mil	SE/ECP Registrados	Qtde	Municípios População > 50 mil	SE/ECP Registrados
Acre	1	6	Amazonas	1	12
Alagoas	4	77	Amapá	1	2
Amazonas	1	11	Bahia	1	18
Amapá	1	2	Goiás	2	7
Ceará	2	51	Minas Gerais	1	19
Espírito Santo	2	27	Mato G. do Sul	2	14
Maranhão	2	13	Pará	2	13
Minas Gerais	2	38	Paraíba	1	22
Mato G. do Sul	3	18	Rondônia	1	3
Mato Grosso	2	16	Roraima	2	13
Pará	1	6	Rio Grande do Sul	1	14
Paraíba	2	42			
Pernambuco	2	48			
Piauí	3	51			
Paraná	2	23			
Rio de Janeiro	2	19			
Rio Grande do Norte	7	128			
Rondônia	1	3			
Rio Grande do Sul	2	28			
Santa Catarina	2	37			
Sergipe	3	57			
São Paulo	3	19			
Tocantins	4	17			
TOTAL		737	TOTAL		137

Fonte: Elaboração própria.

O Distrito Federal não foi considerado nessa análise por ter apresentado apenas um registro ao longo dos anos analisados. De um total de setenta e dois municípios analisados apenas três evidenciaram de maneira adequada os riscos fiscais a que estão sujeitos, bem como as medidas em caso de seu acontecimento. Embora feitos aos moldes do Manual de Demonstrativos Fiscais, apenas o município de Rio Branco (AC) evidenciou o desastre que mais originou dele decretos de resposta emergencial, as inundações. O município de Tauá (CE) foi responsável pelo registro de 25 decretos e não especificou quais desastres poderiam ocorrer, muito embora tenha sido basicamente a estiagem o motivo de seus decretos. Vitória da

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
 Valores Humanos e Consumo Sustentável
 29 e 30 de junho de 2017
 Brasília, DF - Brasil

Conquista (BA) evidenciou um desastre que fora responsável pelo registro de 2 situações emergenciais, uma em 2004 e a outra em 2010, sendo que as 15 restantes tratam-se de registros por ocasião de estiagem. No ano de 2013 esse município chegou a abrir três decretos para buscar a situação de normalidade no município. Sendo assim, apenas um município, de todos aqui estudados, foi fiel em adaptar o planejamento orçamentário aos riscos fiscais de desastres ambientais de maior regularidade na região.

Em relação aos municípios que não evidenciaram os anexos da LDO de forma adequada, 54 deles possuem população inferior a 50 mil habitantes, não sendo obrigados portanto a apresentarem esses anexos. Os 15 municípios restantes deveriam apresentar esses anexos, sendo possível a perda do mandato do chefe do Executivo nesses casos. Os municípios não obrigados a divulgarem esses anexos da LDO são responsáveis por diversos desvios do planejamento de outros Entes Federados como Estados e União. É deles a grande maioria, dentre a amostra aqui estudada, das solicitações de recursos extraordinários. Pode-se inferir, de forma não substancial, que a falta de controle de riscos fiscais dos municípios de menor é um forte fator para o não atendimento dos pressupostos de boa gestão trazidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Quanto à transparência enquanto forma de boa gestão governamental, pode-se dizer que a divulgação da LDO e seus anexos de forma simples e direta, não é feita pela maioria dos municípios da amostra estudada. O quadro 6 evidencia quais municípios divulgaram em seus sítios oficiais os instrumentos orçamentários previstos na Lei de Responsabilidades Fiscais.

Quadro 6. Checklist de Divulgação da LDO e seus Anexos

UF	Município	LDO*	Anexo de Riscos Fiscais	Conformidade com o MDF
AC	Rio Branco	Sim	Sim	Sim
AM	Careiro da Várzea	Sim	Sim	-
BA	Vitória da Conquista	Sim	Sim	Sim
CE	Caridade	Sim	-	-
CE	Tauá	Sim	Sim	Sim
ES	Itapemirim	Sim	Sim	-
GO	Aparecida de Goiânia	Sim	-	-
MG	Campo Azul	Sim	-	-
MS	Campo Grande	Sim	Sim	-
MS	Naviraí	Sim	-	-
MT	Apiacás	Sim	-	-
MT	Cotriguaçu	Sim	-	-
PE	Lagoa Grande	Sim	-	-
PI	Lagoa do Barro do Piauí	Sim	Sim	-
RN	Nova Cruz	Sim	-	-
RN	Santa Cruz	Sim	Sim	-
RN	São Paulo do Potengi	Sim	Sim	-
RR	Bonfim	Sim	Sim	-
RS	Monte Negro	Sim	-	-
RS	Palmitinho	Sim	-	-
SC	Salete	Sim	-	-
SP	Cajati	Sim	-	-
SP	Iguape	Sim	-	-
SP	Jacupiranga	Sim	-	-
TO	Jaú do Tocantins	Sim	-	-

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
Valores Humanos e Consumo Sustentável
29 e 30 de junho de 2017
Brasília, DF - Brasil

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Consideradas as LDO até o ano de 2015 e apresentados apenas os municípios que divulgaram suas LDOs.

Dentre os dez municípios que apresentaram o Anexo de Riscos Fiscais, sete apenas disseram qual o conceito desse anexo. Não há evidenciação de quais são os riscos fiscais e nem os procedimentos a serem adotados em caso de sua ocorrência, servindo apenas de mera formalização do que é exigido que se fizesse.

Analisados todos os fatores de risco voltados às calamidade públicas, percebe-se grande descontrole por parte dos gestores municipais ao gerir os recursos da sociedade. Apenas um município dentre os setenta e dois especificou um dos riscos que mais o faz ter dispêndios além daqueles esperados e orçados no curso normal das atividades, enquanto dois apenas fazem menção à possibilidade de perdas por calamidades ainda que essas não sejam realmente as que mais ocorram. O restante dos municípios, ou seja, sessenta e nove deles, optam pela omissão dos desastres naturais enquanto possíveis causadores de desvios de recursos públicos ou mesmo pela não divulgação em meios fáceis de acesso dos instrumentos de planejamento capazes de orientar a população da forma que seus representantes atuam.

A análise conjunta dos tipos de calamidades públicas que mais afetam as finanças municipais em conjunto com a fragilidade de planejamento de riscos evidencia alta vulnerabilidade fiscal de uma grande porção dos municípios brasileiros. Inicialmente tem-se a ocorrência muito regular de estiagem e seca com tratamento extra-orçamentário, sendo que esses deveriam figurar nos dispêndios correntes da Lei Orçamentária Anual. Depreendem-se também dos dados obtidos que os maiores registros de SE e ECP são fenômenos de características supostamente passíveis de maior espaço para sua previsibilidade, os quais deveriam ser atendidos dentro do curso normal da execução orçamentária através de sua evidenciação no ARF e também a partir da utilização das reservas de contingências. A definição de vulnerabilidade fiscal municipal apresentada parece ser atendida em sua totalidade se analisados todos os fatores discutidos, o que torna a relação de independência financeira dos municípios e também dos outros Entes Federados comprometida dada a negligência dos gestores em não obedecer minimamente à forma legal de sua atuação. Se o atendimento às demandas sociais, incluindo-se as respostas aos desastres naturais, não podem ser atendidas unicamente pelo Ente competente por fatores como falta de planejamento e evidenciação de medidas a serem adotadas, resta pensar a quem recorreríamos num cenário hipotético, porém possível, em que todos os municípios sucumbissem a algum tipo de calamidade pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou avaliar possíveis fragilidades na gestão pública de alguns municípios, em especial quanto ao gerenciamento de riscos de perdas provocadas por desastres naturais. Os resultados obtidos demonstram, dentro de seu escopo, forte dependência dos municípios perante recursos econômicos e/ou financeiros não próprios para a manutenção de suas atividades, o que pode ser entendido como vulnerabilidade fiscal. Uma alta vulnerabilidade fiscal das partes integrantes de uma totalidade, como podemos considerar analogamente os municípios perante a Federação, podem causar a essa o desencontro entre os dispêndios e as arrecadações.

Devido ao grande número de casos noticiados em que ocorrem repasses de recursos federais a municípios diante de calamidades públicas, a pesquisa se deu em torno do pressuposto de que esses municípios não estariam gerindo da melhor forma possível os riscos relacionados a esses desastres naturais. Diante disso intentou-se relacionar a atuação dos gestores municipais frente à legalidade imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial à evidenciação e proposição de tratamento em casos de ocorrência de desastres naturais. Pretendeu-se avaliar dessa forma a vulnerabilidade fiscal dos municípios, uma vez que

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
Valores Humanos e Consumo Sustentável
29 e 30 de junho de 2017
Brasília, DF - Brasil

esses parecem depender recorrentemente de repasses extra-orçamentários.

Identificou-se quais dos municípios presentes da amostra analisada evidenciam os riscos capazes de distorcerem sua capacidade orçamentária, em especial as calamidades públicas. A análise feita evidenciou baixíssima aderência desses municípios aos preceitos legais de gestão de risco e uma conseqüente vulnerabilidade fiscal mais elevada. Dentre os setenta e dois municípios estudados apenas Rio Branco (AC), Tauá (CE) e Vitória da Conquista (BA) foram capazes de atender aos preceitos da LRF no que diz respeito à elaboração dos Anexos de Riscos Fiscais e evidenciaram de maneira adequada os riscos relacionados a desastres naturais. Incluídos os três municípios destacados anteriormente, a divulgação da LDO, ainda que não acompanhada de seus anexos, foi realizada em sítio oficial municipal apenas em vinte e cinco municípios, atestando uma adesão baixíssima à transparência ativa por parte dos municípios, correspondendo apenas a trinta e cinco por cento dos municípios da amostra, aproximadamente.

A pesquisa destaca-se pelo seu aspecto multitemático que aborda aspectos diversos para um mesmo fim, atestar o emprego de boa gestão de riscos frente às calamidades públicas como meio de garantir o pleno emprego de políticas públicas para a população. Buscou-se enfatizar a ausência de empenho em minimizar a vulnerabilidade fiscal por boa parte dos gestores municipais fugindo às próprias leis que regem a forma de atuação dos mesmos.

O objetivo proposto para esta pesquisa, qual seja, analisar a atuação dos gestores públicos municipais na prevenção de riscos fiscais através da elaboração e divulgação dos anexos de riscos fiscais foi alcançado. Para a obtenção dos dados necessários à análise central discutida nesse trabalho foi possível também evidenciar a ineficácia da transparência pública através dos portais eletrônicos municipais, as características das principais calamidades públicas ocorridas ao longo dos anos e dos municípios que mais declaram Estado de Calamidade Pública ou Situação de Emergência dentre o período analisado. A quantificação dos registros de SE e ECP permitiu observar a maior regularidade dos impactos causados por certos tipos de desastres naturais, em especial a estiagem, seca e inundação. Tal fato torna ainda mais crítica a atuação dos gestores municipais, pois esses desastres possuem características que possibilitam sua maior previsibilidade e também são destacados na Constituição Federal como prioritários na tratativa de mitigação de riscos. Os municípios que mais declaram os estados emergenciais para embate aos desastres são aqueles pouco populosos, podendo significar menor capacidade ou mesmo preocupação na gestão dos riscos de calamidades públicas.

A título de sugestão para novas pesquisas pode-se destacar a adoção de métricas para mensurar a vulnerabilidade fiscal dos municípios e assim destacar pontualmente aqueles mais propensos a requererem recursos alheios ou mesmo fugirem dos tramites padrões de práticas de empenho de despesa. Pela importância do tema sugere-se também o seu fomento e mais intensa discussão.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. Gestão de Riscos no Setor Público. **Revista Controle**, Fortaleza, Ce, v.12 , n. 2, p.179-198, jul./dez., 2014. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2014;1001047096>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.

BRASIL. **Lei 4320**: Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

_____. **Lei 8.666 - Normas Para Licitações e Contratos da Administração Pública e Das Outras Providências..** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.1993.

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
Valores Humanos e Consumo Sustentável
29 e 30 de junho de 2017
Brasília, DF - Brasil

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 14 de janeiro de 2017.

_____. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 14 de janeiro de 2017.

_____, Presidência da República. **Lei Complementar 101**. De 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 de janeiro de 2017.

_____. **COMITÊ DE PRONUNCIAMENTO CONTÁBEIS. . Cpc 25: cpc 25**. 2009. Disponível em: <<http://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=56>>. Acesso em: 16 de janeiro de 2017.

_____. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. **Decreto Nº 7.257**. De 4 de agosto de 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm#art17>. Acesso em 13 de janeiro de 2017.

_____. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. **Instrução Normativa Nº 01**, de 24 de agosto de 2012. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=822a4d42-970b-4e80-93f8-dae395a52d1&groupId=301094>. Acesso em: 12 de janeiro de 2017.

_____. **Manual de Contabilidade Aplicada Ao Setor Público (MCASP) – 6ª Edição**. 6. ed. S.I. 2014 A, Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6ª edição_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6ª%20edição_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

_____. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 2014 B. 6ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/mdf>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

_____. **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, OÇAMENTO E GESTÃO E A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Instrução Normativa Conjunta Mp/cgu nº 01**: Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança no âmbito do Poder Executivo Federal. De 10 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 16 de janeiro de 2017.

CASTRO, A. L. C. **Manual de planejamento em defesa civil. Vol.1**. Brasília: Ministério da Integração Nacional/Departamento de Defesa Civil, 1999. 133 p.

CISALPINO, T. P. Índice de Vulnerabilidade Fiscal Municipal: uma proposta metodológica. In: VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais, 2009, São Paulo. Anais do VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais, 2009.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública, Cartilha da gestão do conhecimento no serviço público, (1999).

HILL, Stephen. **Guia sobre a Gestão de Riscos no Serviço Público**. Traduzido por Luís MarcosnB. L. de Vasconcelos Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. (Cadernos ENAP, 30)

V Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental
Valores Humanos e Consumo Sustentável
29 e 30 de junho de 2017
Brasília, DF - Brasil

KOBIYAMA et al. **Prevenção de Desastres Naturais: Conceitos Básicos**. 2006. Disponível em: <http://www.labclima.ufsc.br/files/2010/04/Livro_Prevencao_de_Desastres_Naturais.pdf>. Acesso em: 13 de janeiro de 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº. 14, junho/agosto, 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

NETO, Sílvio Luís Rafaeli. **Um modelo conceitual de sistema de apoio à decisão espacial para gestão de desastres por inundações**. São Paulo: USP, 2000. 231p. (Tese de doutorado em Engenharia)

ROCHA, Diones Gomes da. **Política e processo orçamentário no Brasil: uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008)**. 2009. 157 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)-Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília/UEPB/UFRN, Brasília, 2009.

WILL, Anderson Renan et al. Catástrofes naturais no Vale do Itajaí. **Pensamiento & Gestión**. Universidad del Norte, p. 33-49, 2015.