

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

Vitor Chagas Lopes

**VULNERABILIDADE DAS FINANÇAS MUNICIPAIS ÀS CATÁSTROFES
NATURAIS**

Brasília, DF
2017

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professora Doutora Cláudia da Conceição Garcia
Decana de Ensino de Graduação

Professora Doutora Helena Eri Shimizu
Decana de Pós-graduação

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor José Antônio de França
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto
Coordenador de Graduação do Curso de Ciências Contábeis - Diurno

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade
Coordenador de Graduação do Curso de Ciências Contábeis – Noturno

VITOR CHAGAS LOPES

VULNERABILIDADE DAS FINANÇAS MUNICIPAIS ÀS CATÁSTROFES NATURAIS

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:

Prof. Abimael de Jesus Barros Costa

Linha de pesquisa:

Impactos da Contabilidade na Sociedade

Área:

Auditoria e Controles Públicos

Brasília, DF

2017

VITOR CHAGAS LOPES
VULNERABILIDADE DAS FINANÇAS MUNICÍPAIS ÀS CATÁSTROFES
NATURAIS / VITOR CHAGAS LOPES – Brasília, 2017. 47 p.

Orientador (a): Prof. Abimael de Jesus Barros Costa

Trabalho de Conclusão de curso (Monografia - Graduação) – Universidade de Brasília, 1º Semestre letivo de 2017.

Bibliografia.

1. LRF 2. Anexo de Riscos Fiscais 3. Vulnerabilidade Fiscal 4. Calamidade Pública 5. Orçamento I. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão Pública da Universidade de Brasília. II. Vulnerabilidade das finanças municipais às catástrofes naturais.

CDD –

VITOR CHAGAS LOPES

VULNERABILIDADE DAS FINANÇAS MUNICÍPAIS ÀS CATÁSTROFES NATURAIS

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) defendido e aprovado no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, aprovado pela seguinte comissão examinadora:

Prof. Abimael de Jesus Barros Costa
Orientador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Prof. Fátima de Souza Freire
Examinador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade de Brasília (UnB)

Brasília, 2017

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente à minha família que esteve sempre ao meu lado durante estes anos de graduação. Em especial agradeço aos meus pais, Margareth e Odair, pela compreensão, apoio e carinho que me motivam a alcançar meus objetivos para orgulhá-los.

À Ísis, minha linda companheira, sempre presente em minha vida com seus conselhos, carinho e compreensão.

Ao meu orientador, professor Dr. Abimael de Jesus Barros Costa, pela oportunidade de fazer parte de suas brilhantes ideias, por seu tempo, por entender minhas limitações e principalmente pela paciência e pelas inspiradoras conversas que possibilitaram a realização desta pesquisa.

Aos amigos pela torcida e apoio mesmo diante de longos períodos de ausência.

Ao Departamento de Ciências Contábeis da UnB, que sempre se mostrou pronto em resolver quaisquer problemas que por ventura ocorressem. Em especial a todo o corpo docente, pela dedicação e comprometimento que me propuseram um mundo novo do saber, novas oportunidades e a paixão pela profissão escolhida.

Por fim, agradeço a todos os colegas e amigos que me fizeram companhia nas jornadas até a universidade, nos estudos e discussões que muito acrescentaram em meu conhecimento.

A todos vocês, o meu muito obrigado.

“Conhecimento não é aquilo que você sabe, mas o que você faz com aquilo que você sabe.”

(Aldous Huxley)

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 falta de planejamento orçamentário frente às calamidades públicas. Buscou-se analisar os desastres naturais mais recorrentes por região, os municípios com mais registros de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública e também a efetividade do planejamento municipal pelos anexos de riscos fiscais divulgados. Dentre todos os municípios que declararam situação emergencial por desastre entre 2003 a 2015, conforme dados do Ministério da Integração Nacional, foi selecionada amostra de 73 municípios a partir de critério de maiores frequências de registros por região. 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 budget planning in the face of public calamities. It was sought to analyze the most recurrent natural disasters by region, municipalities with more records of Emergency Situation or State of Public Calamity and also the effectiveness of the municipal planning by the annexes of disclosed fiscal risks. Among all the municipalities that declared an emergency situation due to disaster between 2003 and 2015, according to data from the Ministry of National Integration, a sample of 73 municipalities was selected based on the criterion of higher frequency of registrations by region. 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 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.

SUMÁRIO

RESUMO	2
ABSTRACT	3
SUMÁRIO	4
LISTA DE QUADROS	5
LISTA DE FIGURAS	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1 Problema da Pesquisa	8
1.2 Objetivo Geral e Objetivos Específicos	8
1.3 Justificativa da Pesquisa	8
1.4 Estrutura da Pesquisa	9
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	11
2.1 Estado de Calamidade Pública.....	11
2.2 Riscos Fiscais da Gestão Municipal	14
2.3 Vulnerabilidade Fiscal dos Municípios	19
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	21
4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	23
4.1 Desastres Registrados a Nível Municipal	23
4.2 Planejamento Orçamentário Municipal	28
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
REFERÊNCIAS	35
APÊNDICE	39

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Montante orçamentário de Créditos Extraordinários abertos por Ano

Quadro 2 - Tipos de Riscos Fiscais

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

Quadro 4 - Evidenciação dos Riscos Fiscais Municipais

Quadro 5 - Municípios que não Evidenciaram Riscos Fiscais

Quadro 6 - *Checklist* de Divulgação da LDO e seus Anexos

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma de reconhecimento de SE e ECP

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

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

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

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

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

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

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. Infere-se do artigo 1º dessa lei que 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 orçamentário trazido na LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) é a prevenção de riscos fiscais. Consiste em atenuar as possibilidades de frustração da arrecadação de receitas e gastos imprevistos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tratada no artigo 4º da LRF, estabelece a elaboração pelos Entes da Federação do Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais. Esses anexos são instrumentos de prevenção de riscos fiscais pois estabelecem 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.

1.1 Problema da Pesquisa

Considerando-se o pressuposto da aplicação de boas práticas de gestão dos recursos públicos exigidos legalmente e a consequente implicação da previsão de riscos fiscais, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: quais instrumentos podem confirmar que os municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública seguem as boas práticas de gestão e minimização de riscos?

1.2 Objetivo Geral e Objetivos Específicos

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. Identificar se as declarações de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública registradas são referentes a desastres imprevisíveis; e
- ii. Identificar a adequação dos anexos de riscos fiscais constantes na LDO dos municípios que mais reconheceram situação de emergência ou estado de calamidade pública por ocorrência de desastres.

1.3 Justificativa da Pesquisa

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 evitarem-se perdas e danos diversos. A abordagem utilizada busca analisar se os municípios que por mais vezes recorreram à ajuda econômico-financeira do Estado tem evidenciado os riscos de perdas provenientes de calamidades em seus 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.

1.4 Estrutura da Pesquisa

A pesquisa foi dividida em cinco partes:

- 1) Introdução: abordagem do problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos da pesquisa e também a justificativa para a investigação do tema proposto;
- 2) Fundamentação teórica: apresentação dos aspectos ligados direta e indiretamente aos riscos fiscais municipais perante as calamidades públicas. Esta seção é subdividida em Estado de Calamidade Pública, riscos fiscais da gestão municipal e por fim vulnerabilidade fiscal dos municípios.
- 3) Procedimentos metodológicos: apresentação dos métodos utilizados para o alcance dos objetivos propostos;
- 4) Descrição e análise de dados: apresentação da análise desenvolvida a partir dos dados obtidos dos municípios selecionados e confronto com os preceitos da LRF e seus desdobramentos. Esta seção divide-se em desastres registrados a nível municipal e planejamento orçamentário municipal.

- 5) Considerações finais: abordagem dos resultados obtidos na pesquisa e sua relação com o problema e objetivos e também sugestões de pesquisas a partir desta.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

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).

Nesse contexto tem-se a vulnerabilidade fiscal enquanto 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), Cisalpino (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. O Decreto nº 7.257 de 2010 trata o estado de calamidade pública como o reconhecimento pelo poder público de grandes danos causados por situações anormais provocadas por desastres. Sendo o desastre definido por esse mesmo decreto como resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema, causando diversos danos e prejuízos econômicos e sociais (BRASIL, 2010).

Também se depreende desse Decreto que o ECP reflete a não capacidade da comunidade em superar os danos causados pelo desastre, necessitando da ajuda da Federação para tanto. Já a Situação de Emergência (SE), com conceito similar ao de estado de calamidade pública, é tratada como capaz de ser superada pela comunidade afetada devido sua menor intensidade, podendo requerer ou não ajuda da União (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 KOBİYAMA 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.

Quanto à intensidade, os desastres apresentam quatro níveis de impacto. O nível 1 é

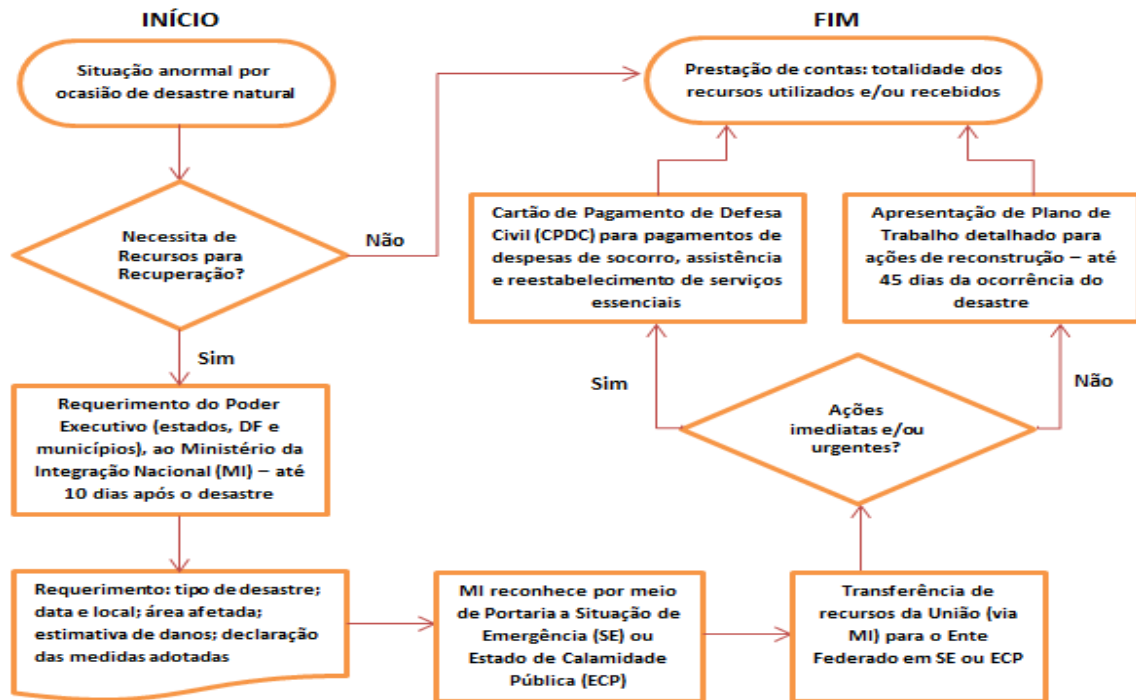
classificado como de pequena intensidade (chamados de acidentes); o nível 2 corresponde a desastres de intensidade média, sendo superáveis pelas comunidades atingidas; o nível 3 trata de desastres de grande porte ou intensidade, porém podendo ser superados por comunidade bem instruída juntamente com 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 (CASTRO, 1999).

A legislação brasileira reconhece como desastres que ocasionam situações anormais aqueles que se enquadram nas classificações de impacto de nível 3 e 4, sendo pressupostos para o reconhecimento de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública pelo Poder Público, respectivamente. Os níveis 1 e 2 são desastres de menor intensidade que não requisitam medidas urgentes para manter a atividade normal do estado ou município atingido.

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 (BRASIL, 2012).

Critérios mais objetivos também são estabelecidos no artigo 4º da IN 01 de 2012, onde se levam em consideração danos humanos, danos sociais e prejuízos econômicos públicos para validar o reconhecimento 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 figura 1 abaixo simplifica o reconhecimento de SE e ECP.

Figura 1. Fluxograma de reconhecimento de SE e ECP



Fonte: Elaboração própria.

Os desastres também podem ser classificados quanto sua evolução, sendo divididas em súbitas, graduais ou por somação de efeitos parciais. O desastre súbito tem rápida evolução do processo e, normalmente, grande violência. Como 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 as 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 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 os desastres serem 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).

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 LRF. 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 (BRASIL, 2000).

Em análise à 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 (BRASIL, 2000).

No caso de acontecimento de calamidade pública a reserva de contingência poderá ser utilizada e não haverá limitação de empenho de despesas para que se proceda mais rapidamente à normalização da situação. Assumindo características de boa gestão percebidas em diferentes áreas do mercado, a LRF estabelece que a gestão fiscal tenha transparência e

divulgue, em diferentes meios de comunicação, os 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 elaborada 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 (BRASIL, 2016).

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.

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 nesse decreto 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 são classificados em suplementares, especiais e extraordinários. Os primeiros são destinados ao 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). Apesar da grande dificuldade em precisar o Orçamento - a LRF através do estabelecimento de gestão preventiva de riscos seria capaz de atenuar a abertura desses créditos extraordinários. O quadro 1 a seguir demonstra o valor de créditos extraordinários abertos por ano a nível Federal.

Quadro 1. Montante orçamentário de Créditos Extraordinários abertos por Ano

Ano	Créditos Extraordinários (em bilhões R\$)	Δ
2016	10,23	-92%
2015	124,58	265%
2014	34,12	146%
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

A partir do quadro 1 percebe-se o grande fluxo financeiro de recursos destinados ao atendimento de despesas imprevistas extra-orçamentárias. O ano de 2015 tem o maior quantitativo de créditos extraordinários, explicado, em sua maior parte, por repasses feitos a órgãos e empresas estatais.

O Anexo de Riscos Fiscais (ARF) tem sua harmonização e objetividade de apresentação estabelecida no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Criado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com esse intuito, o manual apresenta as informações mínimas que deverão ser apresentadas nos anexos da LDO, bem como em outros demonstrativos.

Entende-se por riscos fiscais 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, na ocasião da materialização repetitiva de riscos, esses deixarão de ser entendidos como tal e passarão a ser abordados no planejamento padrão do orçamento. Como 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 e, 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, as calamidades públicas, podem atender aos preceitos para abertura de créditos extraordinários (BRASIL, 2014 B).

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. No caso dos prefeitos municipais a não apresentação poderá acarretar até mesmo na perda de mandato (BRASIL, 2014 B). O quadro 2 a seguir apresenta 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 seguro; • 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. 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).

No 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. A fase de resposta diz respeito a ações que ocorrem anteriormente, durante e após o desastre, envolvendo esforços como treinamento da população. A recuperação busca restaurar a normalidade, ou até mesmo trazer melhorias ao estado anterior de normalidade. 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, a fase de mitigação, 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.

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).

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, 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.

Os decretos de calamidade pública expostos, tanto em âmbito municipal quanto em âmbito estadual, mostram a ineficiência no planejamento orçamentário 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.

Percebe-se também agravamento da vulnerabilidade fiscal municipal diante da brecha de não se limitarem os empenhos 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 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.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o alcance dos objetivos propostos a pesquisa foi elaborada em distintas etapas. A primeira delas é referente à coleta de dados dos registros nacionais de SE e ECP. A etapa de coleta de dados iniciou-se pelo levantamento dos principais desastres naturais que ocasionaram a abertura de decretos de SE e ECP entre os anos de 2003 e 2015. Esses desastres organizados posteriormente de forma regionalizada (regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).

Os dados referentes ao reconhecimento de SE e ECP entre 2003 e 2015 foram obtidos através do sitio oficial do Ministério da Integração Nacional (MI). As séries históricas apresentaram 25.944 registros de SE ou ECP durante o período analisado, realizados por 3.962 municípios distintos.

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. Intentou-se verificar a aplicabilidade do reconhecimento de possíveis perdas por desastres dentro do planejamento normal do orçamento, 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 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 Ou seja, foram selecionados todos aqueles municípios que apresentaram as duas maiores quantidades de declaração desses estados especiais. Dessa forma foram selecionados e analisados 72 municípios distintos dentre os 25.944 municípios constantes das estatísticas do MI.

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, similar à vulnerabilidade proposta por CISALPINO (2009), com a incorreta ou mesmo a ausência de apresentação do ARF (Anexo de Riscos Fiscais). 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 período de 2003 a 2015. Intentou-se confrontar a 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	Repasse Financeiros da União (R\$ mil)
3 (CO) 8 (NO)	01 a 05	31.641
7 (CO) 2 (NE) 6 (NO) 5 (SE)	06 a 10	47.521
3 (NO) 2 (SE) 5 (S)	11 a 15	28.325
19 (NE) 3 (SE) 2 (S)	16 a 20	2.266
7 (NE)	21 a 25	500
1 (NE)	26 a 30	206
Total		110.459

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 dos dois 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.

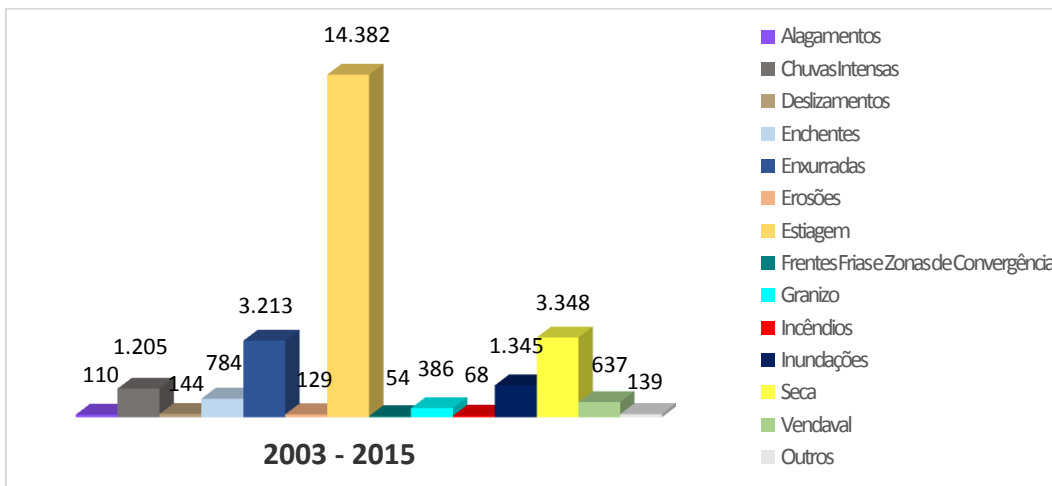
Os repasses financeiros da União foram obtidos por demanda no portal eletrônico e-Sic, especificamente para os casos de SE e ECP. Foram considerados nessa análise apenas os repasses que especificaram o nome do município a que se destinavam os recursos. Tal medida pode não representar necessariamente os repasses reais visto que muitos repasses são feitos para Estados que, por sua vez, podem passá-los para seus municípios.

Dentre os 73 municípios analisados, 45 não receberam diretamente repasses financeiros da União para combate a desastres naturais. Corroborando com os estudos de Will (2015) sobre os municípios catarinenses. Entretanto o fato do não recebimento de recursos financeiros não suprime a necessidade de controle de riscos. Um desastre natural pode exigir do gestor municipal que redirecione seus recursos para reestabelecer a normalidade no local e também que não siga os tramites regulares do processo de empenho de despesas.

Os desastres naturais que comprometeram 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 do 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

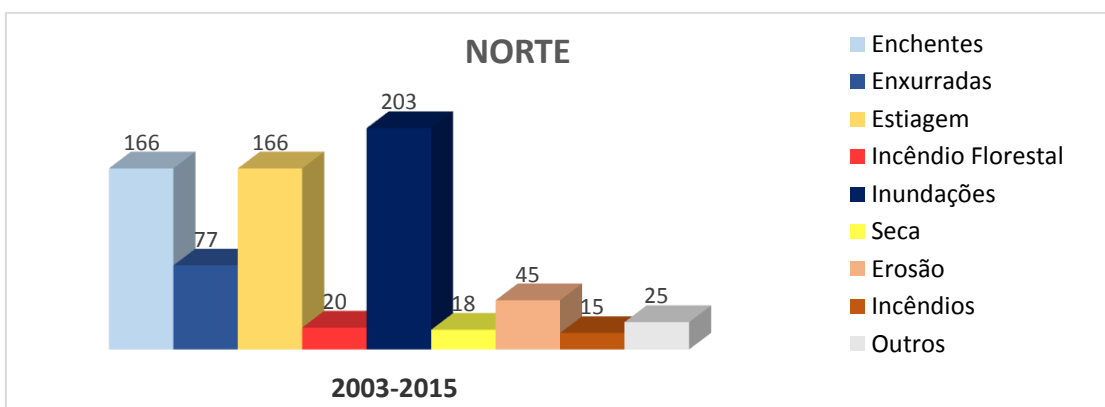


Fonte: Elaboração própria.

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



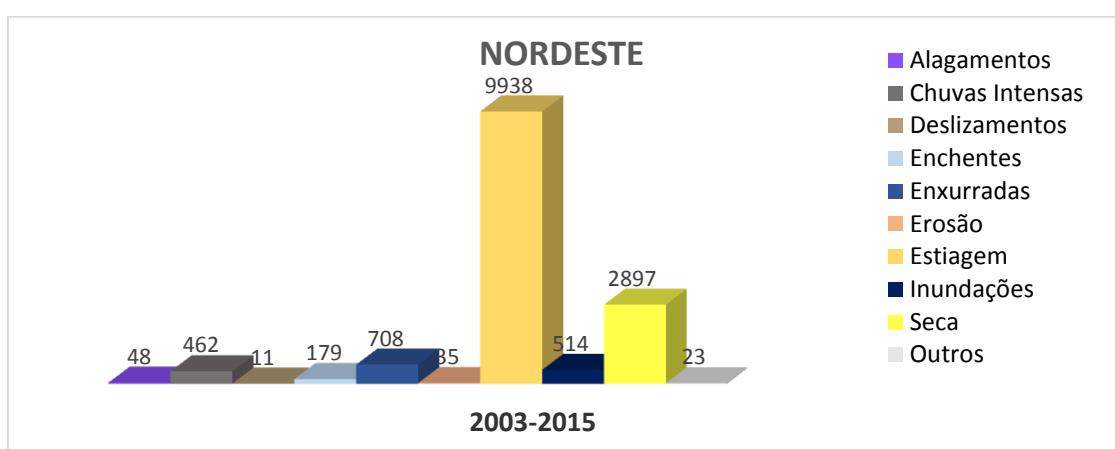
Fonte: Elaboração própria.

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



Fonte: Elaboração própria.

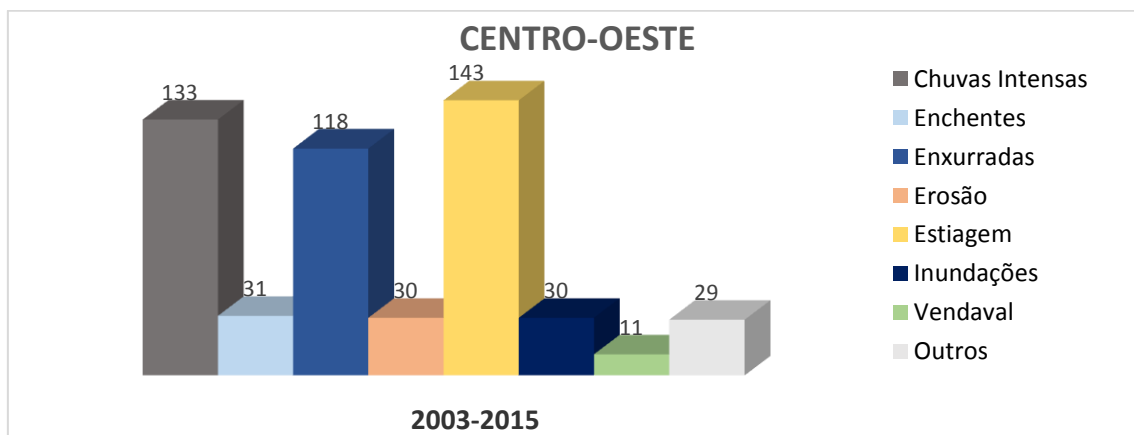
A região Nordeste do Brasil apresenta como maiores desastres registrados as estiagens e secas. Esses dois desastres correspondem a aproximadamente 13 mil registros feitos pelos municípios para ação de socorro e/ou recuperação, o que corresponde a mais de 86% do total de registros feitos na região. Os 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 nessa região. 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.

O planejamento orçamentário público se fosse mais acurado preveniria ajustes orçamentários através de créditos extraordinários e também do reconhecimento de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública. Sendo 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).

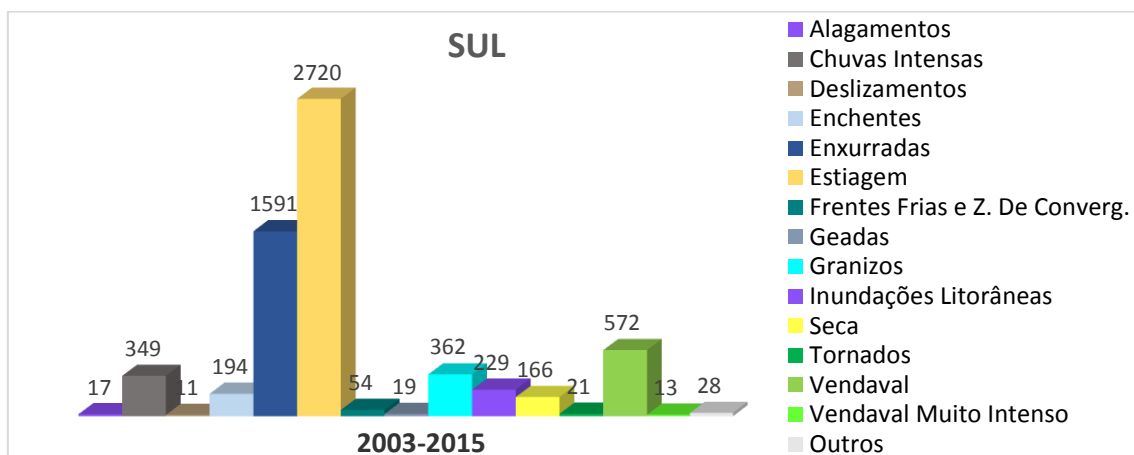
Figura 5. Desastres Naturais Registrados como SE/ECP – Centro-Oeste



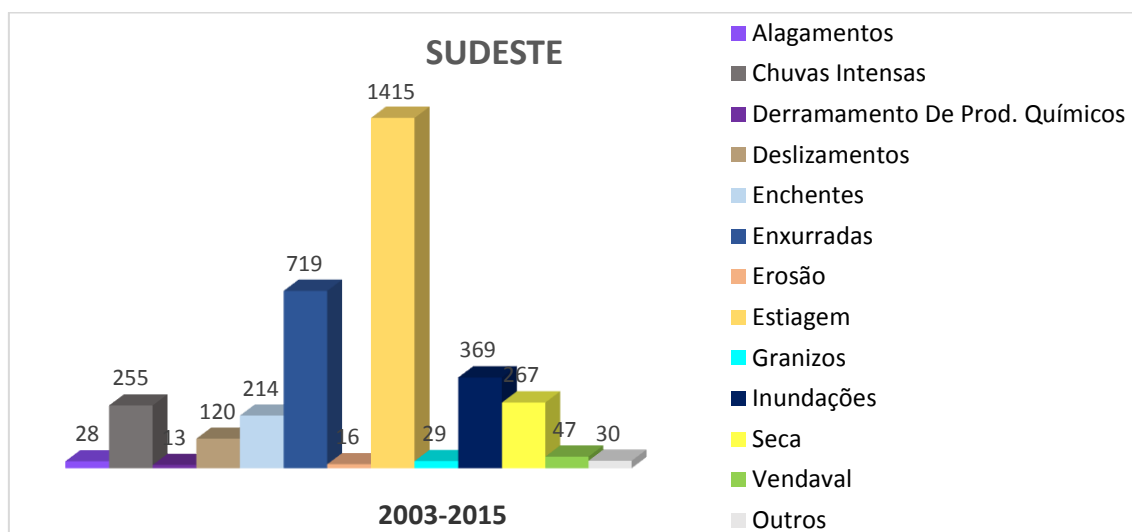
Fonte: Elaboração própria.

A região Centro-Oeste é a que apresenta menos registros no período avaliado. Tem como principais desastres que originaram o reconhecimento de SE/ECP chuvas intensas e enxurradas, nos casos de maior pluviosidade, e a estiagem quando de sua baixa. Reconhecimentos similares ao da região Norte. O Distrito Federal apresentou apenas um registro de SE/ECP 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



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.

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	Estado	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. Entretanto apenas um município, de todos aqui analisados, foi fiel em adaptar o planejamento orçamentário aos riscos fiscais de desastres ambientais de maior recorrência na região.

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 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. 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 inclusive 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 situação especial. Pode-se inferir, de forma não substancial, que a falta de controle de riscos fiscais dos municípios de menor porte 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	Não
BA	Vitória da Conquista	Sim	Sim	Sim
CE	Caridade	Sim	Não	Não
CE	Tauá	Sim	Sim	Sim
ES	Itapemirim	Sim	Sim	Não
GO	Aparecida de Goiânia	Sim	Não	Não
MG	Campo Azul	Sim	Não	Não
MS	Campo Grande	Sim	Sim	Não
MS	Naviraí	Sim	Não	Não
MT	Apiacás	Sim	Não	Não
MT	Cotriguaçu	Sim	Não	Não
PE	Lagoa Grande	Sim	Não	Não
PI	Lagoa do Barro do Piauí	Sim	Sim	Não
RN	Nova Cruz	Sim	Não	Não
RN	Santa Cruz	Sim	Sim	Não
RN	São Paulo do Potengi	Sim	Sim	Não
RR	Bonfim	Sim	Sim	Não
RS	Monte Negro	Sim	Não	Não
RS	Palmitinho	Sim	Não	Não
SC	Salete	Sim	Não	Não
SP	Cajati	Sim	Não	Não
SP	Iguape	Sim	Não	Não
SP	Jacupiranga	Sim	Não	Não
TO	Jaú do Tocantins	Sim	Não	Não

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 as calamidade públicas, percebe-se grande descontrole por parte dos gestores municipais no controle dos riscos. 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 de imprevisibilidade, sendo que esses deveriam figurar nos dispêndios correntes da Lei Orçamentária Anual.

Depreende-se também dos dados obtidos que os maiores registros de SE e ECP são por fenômenos de características passíveis de maior espaço para 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 vulnerabilidade fiscal municipal, conforme apresentada, seria minimizada se fossem executados todos os fatores de controle discutidos. Os dados analisados mostram fraqueza em relação à independência financeira dos municípios, pois essa independência está comprometida pela negligência dos gestores em não obedecer minimamente à forma legal de sua atuação. Corroborando assim com o estudo de WILL et al. (2015) mostrando que a maior vulnerabilidade fiscal pode ser pressuposto para a abertura de créditos extraordinários e o consequente desequilíbrio das contas públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou avaliar possíveis fragilidades na gestão pública de alguns municípios, especificamente quanto ao gerenciamento de riscos de perdas provocadas por desastres naturais. Os resultados obtidos demonstram, dentro de seu escopo, forte dependência dos municípios às amarras legais da execução orçamentária e por vezes de recursos econômico-financeiros não próprios para a manutenção de suas atividades. Tal fato constitui vulnerabilidade fiscal desses municípios. Uma alta vulnerabilidade fiscal das partes integrantes de uma totalidade, como podemos considerar analogamente os municípios perante a Federação, pode causar a essa o desencontro entre os dispêndios e as arrecadações.

Devido ao grande número de casos noticiados em que ocorre realocação de recursos públicos para fazer frente a calamidades públicas, a pesquisa se deu em torno do pressuposto de que alguns 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 esses parecem depender com certa frequência de gastos extra-orçamentários.

Identificou-se quais dos municípios presentes da amostra analisada evidenciam os riscos capazes de distorcerem seus orçamentos. A análise feita evidenciou baixíssima aderência desses municípios aos preceitos de gestão de risco e uma consequente vulnerabilidade fiscal mais elevada.

Dentre os setenta e dois municípios analisados apenas Rio Branco (AC), Tauá (CE) e Vitória da Conquista (BA) elaboraram os 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 diversos temas para se chegar a 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 sua atuação.

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. Foi possível também evidenciar a ineficácia da transparência pública através dos portais eletrônicos municipais, quais 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 para o período analisado.

A partir dos registros de SE e ECP foi possível observar a regularidade de desastres naturais que mais ocasionaram situação de anormalidade aos municípios, destacando-se 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 trâmites 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:redede.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. 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/falee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6ª%20edição_Republ2/falee713-2fd3-4f51-8182-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 Nacionalde Administração Pública, 2006. (Cadernos ENAP, 30)

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: 13de 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/UFPB/UFRN, Brasília, 2009.

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

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Cidades. Disponível em:

<<http://cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/home-cidades>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2017.

Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC. Disponível em:

<<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.html>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2017.

APÊNDICE

APÊNDICE A. Municípios Com Mais Decretos de SE/ECP – Centro-Oeste

Municípios (Centro-Oeste)	SE/ECP Registrados	População	UF	Sítio	Repasses 2003-2015 (R\$)
Brasília	1	2.977.216	DF	http://www.df.gov.br/	-
Aparecida De Goiânia	4	532.135	GO	http://www.aparecida.go.gov.br/legislacao.php?tab=9	23.490.377,47
Novo Gama	3	108.410	GO	http://novogama.go.gov.br/	1.911.214,67
Batayporã	6	10.936	MS	http://www.bataypora.ms.gov.br/	1.000.000,00
Campo Grande	8	863.982	MS	http://www.capital.ms.gov.br/transparencia/legislacoes?pg=2	34.635.791,39
Coxim	6	33.231	MS	http://www.coxim.ms.gov.br/	1.423.938,28
Itaquiraí	6	18.614	MS	http://www.itaquirai.ms.gov.br/	-
Naviraí	6	52.367	MS	http://www.navirai.ms.gov.br/pagina/paginas/20-lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo	1.380.000,00
Apiacás	8	8.567	MT	http://www.apiacas.mt.gov.br/Transparencia/Downloads/Ldo/	839.224,00
Cotriguaçu	8	14.983	MT	http://www.cotriguacu.mt.gov.br/Transparencia/Downloads/Ldo/	-
Total	56				

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE B. Municípios Com Mais Decretos de SE/ECP – Sul

Municípios (Sul)	SE/ECP Registrados	População	UF	Sítio	Repasses 2003-2015 (R\$)
Bom Jesus Do Sul	11	3.755	PR	http://www.bomjesusdosul.pr.gov.br/	392.000,00
Santo Antônio Do Sudoeste	12	3.755	PR	http://www.pmsas.pr.gov.br/	885.821,70
Hulha Negra	14	6.521	RS	http://www.hulhanegra.rs.gov.br/	800.000,00
Montenegro	14	63.551	RS	https://www.montenegro.rs.gov.br/home/pagina.asp?titulo=Investimentos&categoria=SIC&codigoCategoria=523&imagemCategoria=&INC=includes/show_texto.asp&conteudo=2313&servico=#	1.580.000,00
Palmitinho	14	6.920	RS	http://www.palmitinho.rs.gov.br/site/outros.php?tp=2&id=14&sub=0&ano=2013	147.944,00
Salete	18	7.614	SC	http://salete.sc.gov.br/noticias/index/ver/codMapalt em/8037/codNoticia/281893	600.000,00
Tangará	19	8.674	SC	http://www.tangara.sc.gov.br/	-
Total	102				

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE C. Municípios Com Mais Decretos de SE/ECP – Sudeste

Municípios (Sudeste)	SE/ECP Registrados	População	UF	Sítio	Repasses 2003-2015 (R\$)
Itapemirim	13	30.988	ES	http://itapemirim.es.leg.br/controladoria/pagina/ler/76/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo	-
Vargem Alta	14	21.396	ES	http://www.vargemalta.es.gov.br/	972.685,64
Campo Azul	19	3.853	MG	http://www.campoazul.mg.gov.br/submenu/Leis-Municipais-url-amigavel/30/	-
Ibiaí	19	7.839	MG	http://ibiai.mg.gov.br/portal/	-
São Francisco	19	56.619	MG	http://www.prefeituradesaofrancisco.mg.gov.br/transparencia/	-
Bom Jesus Do Itabapoana	10	36.031	RJ	http://www.bomjesus.rj.gov.br/site/	-
São Francisco De Itabapoana	9	41.240	RJ	http://www.pmsfi.rj.gov.br/	-
Cajati	6	28.916	SP	http://www.cajati.sp.gov.br/novo_site/index.php?exibir=ldo&ID=216	-
Iguape	6	28.841	SP	http://www.iguape.sp.gov.br/novo_site/index.php?nivel=0&exibir=transparencia&ID=244	-
Jacupiranga	7	17.208	SP	http://www.jacupiranga.sp.gov.br/novo_site/index.php?exibir=contas	2.000.000,00
Total	122				

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE D. Municípios Com Mais Decretos de SE/ECP – Norte

Municípios (Norte)	SE/ECP Registrados	População	UF	Sítio	Repasses 2003-2015 (R\$)
Brasiléia	6	24.311	AC	http://www.brasileia.ac.gov.br/	3.142.240,58
Rio Branco	11	377.057	AC	http://transparencia.riobranco.ac.gov.br/	19.430.199,11
Careiro Da Várzea	11	28.592	AM	http://www.transparenciamunicipalam.com.br/careiro-da-varzea/planejamento-orcamentario	-
Manacapuru	12	95.330	AM	http://www.ale.am.gov.br/manacapuru/	4.116.005,50
Laranjal Do Jari	2	46.639	AP	http://laranjaldojari.ap.gov.br/	600.000,00
Macapá	2	465.495	AP	http://macapa.ap.gov.br/	2.052.800,00
Água Azul Do Norte	6	26.497	PA	http://www.aguaazuldonorte.pa.gov.br/	500.000,00
Alenquer	6	54.960	PA	http://www.alenquer.pa.gov.br/	-
Óbidos	7	50.596	PA	http://www.obidos.pa.gov.br/novo_site/	150.000,00
Alta Floresta D'Oeste	3	25.506	RO	http://altaflorestadoeste.ro.gov.br/	-
Rolim De Moura	3	56.664	RO	http://www.rolimdemoura.ro.gov.br/web/	3.200.000,00
Bonfim	6	11.843	RR	http://www.transparenciamunicipalrr.com.br/bonfim/planejamento-orcamentario	2.450.000,00
Cantá	7	16.516	RR	http://www.canta.rr.leg.br/	-
Conceição Do Tocantins	4	4.194	TO	http://www.conceicaoodotocantins.to.gov.br/	-
Jaú Do Tocantins	4	3.791	TO	http://www.jau.to.gov.br/Transparencia/LDO/	387.000,00
Paraná	5	10.568	TO	http://www.parana.to.gov.br/	-
Ponte Alta Do Bom Jesus	4	4.647	TO	http://www.pontealtadotocantins.to.gov.br/portal/	-
Total	99				

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE E. Municípios Com Mais Decretos de SE/ECP – Nordeste

Municípios (Nordeste)	SE/ECP Registrados	População	UF	Sítio	Repasses 2003-2015 (R\$)
Major Izidoro	19	20.126	AL	http://majorizidoro.al.gov.br/	-
Ouro Branco	19	38.601	AL	http://ourobranco.al.gov.br/	-
Pão De Açúcar	19	24.834	AL	http://www.paodeacucar.megaredehost.com.br/	-
Santana Do Ipanema	20	48.033	AL	http://www.santanadoipanema.al.gov.br/transparencia/ldo	-
Senhor Do Bonfim	18	80.769	BA	https://www.senhordobonfim.ba.gov.br/	-
Vitória Da Conquista	17	346.069	BA	http://www.transparenciaconquista.ba.gov.br/publicacoes/listarplanejamento/tipo/17	1.665.993,61
Caridade	25	20.020	CE	http://www.caridade.ce.gov.br/lrf.php?cat=9&Comp=&Exer=&dtini=&dtfim=&Num=&ta=1	-
Irauçuba	26	22.324	CE	http://iraucuba.ce.gov.br/	206.000,00
Tauá	25	57.914	CE	http://www.taua.ce.gov.br/transparencia	500.000,00
Coelho Neto	7	46.750	MA	http://coelhonetoma.gov.br/	-
Duque Bacelar	6	11.148	MA	http://duquebacelar.ma.gov.br/	-
Barra De Santana	21	8.245	PB	http://www.barradesantana.pb.gov.br/	-
Campina Grande	22	407.754	PB	http://pmsg.org.br/	-
Pocinhos	21	17.032	PB	http://www.pocinhos.pb.gov.br/	-
Lagoa Grande	24	25.030	PE	http://lagoagrande.altdigital.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=162	-
Santa Cruz	24	39.300	PE	http://www.camara-desantacruzpe.com.br/	-
Caridade Do Piauí	17	5.012	PI	http://transparencia.caridadedopiauui.pi.gov.br/caridade-do-piauui/legislacao/#LDO	-
Lagoa Do Barro Do Piauí	17	4.580	PI	http://transparencia.appm.org.br/lagoa-do-barro-do-piauui/legislacao/#LDO	-
São Miguel Do Tapuio	17	17.604	PI	http://www.saomigueldotapuio.pi.gov.br/	-
Jardim Do Seridó	18	12.566	RN	http://www.jardimdoserido.rn.gov.br/	-
Nova Cruz	18	37.547	RN	http://www.novacruz.rn.gov.br/#lido/y834j	-
Santa Cruz	18	39.300	RN	http://www.santacruz.rs.gov.br/servicos/portal-da-transparencia	-
Santana Do Matos	18	13.445	RN	http://santanadomatosa.gov.br/	-
São Bento Do Trairi	18	4.372	RN	http://pmsbt.rn.gov.br/	-
São Paulo Do Potengi	18	17.407	RN	http://sppotengi.sytes.net:5656/transparenciamunicipal/financas/	-
São Tomé	20	11.214	RN	http://www.saotome.rn.leg.br/	-
Canindé De São Francisco	19	28.832	SE	http://www.camara-decaninde.se.gov.br/	-
Monte Alegre De Sergipe	19	15.017	SE	http://www.montealegredesergipe.se.gov.br/	-
Poço Redondo	19	34.147	SE	http://www.pocoredondo.se.gov.br/	-
Total	549				

Fonte: Elaboração própria.