

VULNERABILIDADE DAS FINANÇAS MUNICIPAIS ÀS CATÁSTROFES NATURAIS

VULNERABILITY OF MUNICIPAL FINANCES TO NATURAL DISASTERS

Vitor Chagas Lopes¹
Universidade de Brasília
vitorcl92@hotmail.com

Abimael de Jesus Barros Costa
Universidade de Brasília
acosta@unb.br

RESUMO

Essa pesquisa objetiva verificar a aderência dos gestores municipais aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial quanto ao controle de riscos de desastres naturais. Pretende-se atestar se há vulnerabilidade fiscal devido à falta de planejamento orçamentário frente às calamidades públicas. Através de estatísticas do Ministério da Integração Nacional, de 2003 a 2015, foram analisados os desastres naturais que originaram mais decretos de situação anormal por região e a efetividade do planejamento municipal por meio dos anexos de riscos fiscais da LDO. Dentre os municípios que decretaram situação emergencial nesse período, selecionou-se amostra de 73 deles a partir do critério de maiores frequências de registros por região. Os resultados obtidos evidenciam baixíssima aderência ao controle de desastres previsto legalmente e alta vulnerabilidade fiscal.

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

ABSTRACT

This research aims to verify the adherence of municipal managers to the provisions of the Lei de Responsabilidade Fiscal, especially regarding the control of risks of natural disasters. The intention is to verify if there is fiscal vulnerability due to the lack of budgetary planning in the face of public calamities. Through statistics from the Ministry of National Integration from 2003 to 2015, the natural disasters that gave rise to an abnormal situation by region and the effectiveness of municipal planning through the LDO's fiscal risk annexes were analyzed. Among the municipalities that decreed an emergency situation in this period, a sample of 73 of them was selected based on the criterion of higher frequencies of records by region. The results obtained show very low adherence to legally established disaster control and high fiscal vulnerability.

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

¹Vitor Chagas Lopes - UnB
Quadra 205 Lote 3 Ed. Green Towers Bloco C Apto. 801
CEP: 71925-000 – Águas Claras - DF - Brasil

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 (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.

As calamidades públicas são exemplos de riscos fiscais, sendo objeto 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. Devendo assim constar no Anexo de Riscos Fiscais: 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.

O objetivo desse estudo é 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 foram analisados os desastres que originaram registros de situação de emergência e/ou estado de calamidade pública bem como a adequação dos Anexos de Riscos Fiscais dos municípios selecionados em amostra.

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 dispêndios.

2.1. Situação de Emergência e 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. O desastre por sua vez é resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema, causando diversos danos e prejuízos econômicos e sociais (BRASIL, 2010).

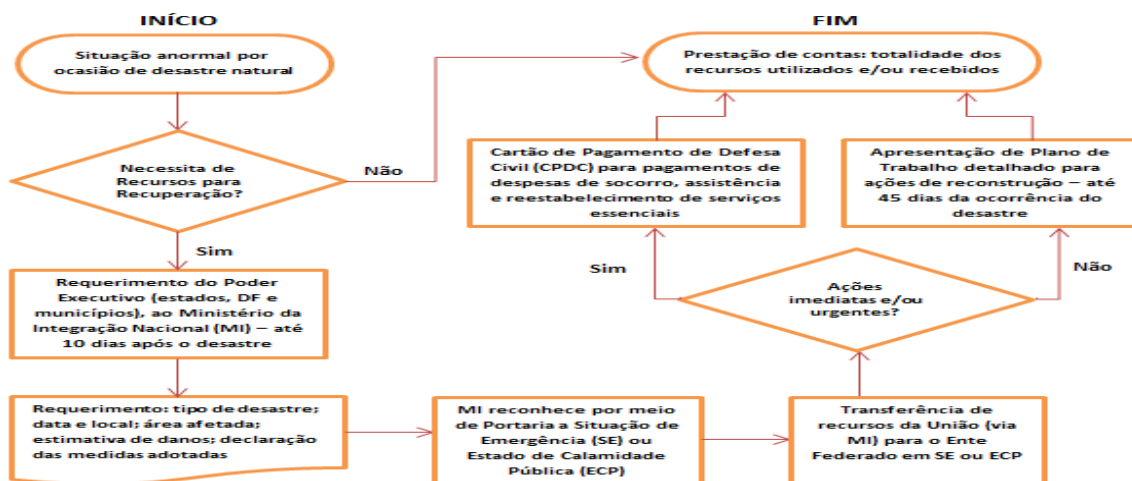
A calamidade pública é um dos pressupostos para a abertura de créditos extraordinários por trazer consigo as características de imprevisibilidade e urgência (BRASIL, 1988, art. 167, inciso XI, § 3º). Dessa forma é necessário entender melhor os desastres naturais que causam essas calamidades. Para KOBAYAMA et al. (2006), normalmente os desastres são súbitos e inesperados, capazes de produzir danos e prejuízos diversos, exigindo 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 (BRASIL, 2012; 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. 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 (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 divididos em súbita, gradual 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 (BRASIL, 2012; CASTRO, 1999).

Outro 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; CASTRO, 1999).

Em relação à periodicidade os desastres são 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).

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 é 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. Também fica estabelecido que na LOA conste uma reserva de contingência, cuja forma de utilização será estabelecida na LDO. A elaboração dos anexos da LDO é facultativa para municípios de população inferior a cinquenta mil habitantes (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 (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).

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 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 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 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).

Por tratar-se de forte instrumento apaziguador de retificações orçamentárias, ressalvados os casos previstos de faculdade de sua apresentação, os anexos da LDO 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.

A manutenção eficaz da prevenção de desastres pode ser necessária para evitar-se dispêndios não previstos. Em estudo sobre o impacto de catástrofes naturais em municípios catarinenses 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

O estabelecimento de modelo de gerenciamento de riscos proposto pela 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.

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 a definição proposta por Cisalpino (2009) de vulnerabilidade fiscal estendendo-se o conceito para não somente dependência de repasses Federais. A vulnerabilidade fiscal para esse estudo reflete a dependência econômica dos municípios devido à não aplicação de prevenção de riscos, podendo resultar em repasses Federais, não exigibilidade de cumprimento de metas fiscais e discricionariedade de gastos.

Há agravamento na vulnerabilidade fiscal municipal diante da brecha de não se limitarem os empenhos quando da declaração de SE e ECP. 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, no qual destaca-se a importância da prestação de contas (*accountability*). A prestação de contas é mais complexa no contexto público devido à necessidade de atender a legislações próprias e todo um sistema de delegação de poderes (ÁVILA, 2014). A 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

Inicialmente foram coletados dados dos principais desastres naturais que ocasionaram a abertura de decretos de SE e ECP pelos municípios entre os anos de 2003 e 2015. Esses desastres foram então organizados 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 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.

Selecionou-se para análise os municípios com os dois maiores valores absolutos de registros de situação de emergência ou estado de calamidade pública por região 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. Assim foram selecionados todos aqueles municípios que apresentaram as duas maiores quantidades de declaração desses estados especiais. A amostra resultou em 72 municípios distintos dentre os 25.944 municípios constantes das estatísticas do MI.

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 sites oficiais das prefeituras de alguns municípios selecionados. O intuito dessa etapa é analisar se há a apresentação do anexo de riscos fiscais e de forma subsidiária a adequação da 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.

Os anexos de riscos fiscais obtidos foram então comparados aos moldes exigidos pelo manual de demonstrativos fiscais. O propósito dessa análise é relacionar a maior vulnerabilidade fiscal municipal, análoga 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.

Para complementar a análise de vulnerabilidade fiscal dos municípios frente às calamidades 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.

Por fim foram analisados de forma conjunta os critérios que impulsionam a vulnerabilidade fiscal aqui apresentada. Objetivou-se determinar se os municípios estudados apresentam ou não fragilidade em suas finanças pela falha de planejamento de riscos.

4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

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 quais municípios 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, por região, conforme o quadro 3 a seguir:

QUADRO 3. QUANTIDADE DE DECRETOS DE EMERGÊNCIA POR DESASTRES (2003-2015) DOS ESTADOS DO CENTRO-OESTE (CO), NORTE (NO), NORDESTE (NE), SUL (S) E SUDESTE (SE)

Municípios (Região)	SE/ECP Registrados	Repasses 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

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), Apiacás 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

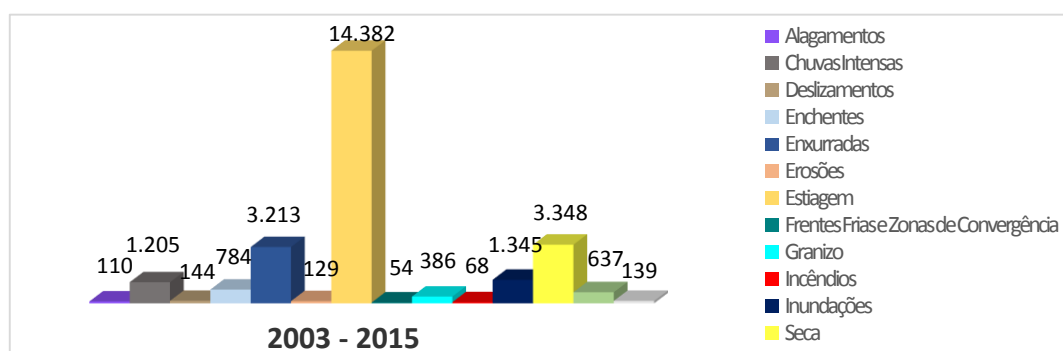
repasses que especificaram o nome do município a que se destinavam os recursos. Tal medida pode não representar necessariamente os repasses reais visto que muitos repasses são feitos para Estados que, por sua vez, podem passá-los para seus municípios.

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. Ficando o município ainda em estado de vulnerabilidade, quando não faz prevenção de riscos, pela incapacidade de manter em pleno emprego suas políticas públicas, conforme conceitos propostos por CISALPINO (2009).

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

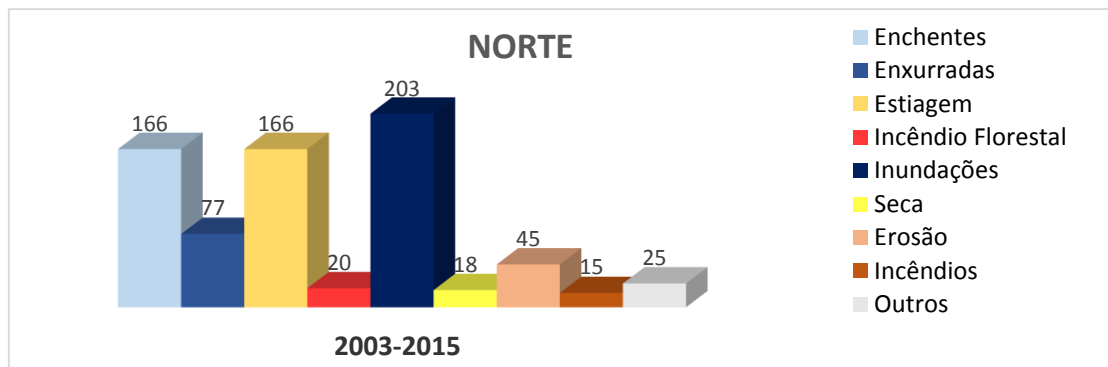


Fonte: Elaboração própria.

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 (BRASIL, 1988). Esse dever legal parece não ser cumprido pelos Entes Federados uma vez que a estiagem e/ou seca são os desastres que mais ocasionam abertura de SE e ECP.

Para aproximar os dados do país à situação real a que os municípios estão sujeitos, organizou-se os 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

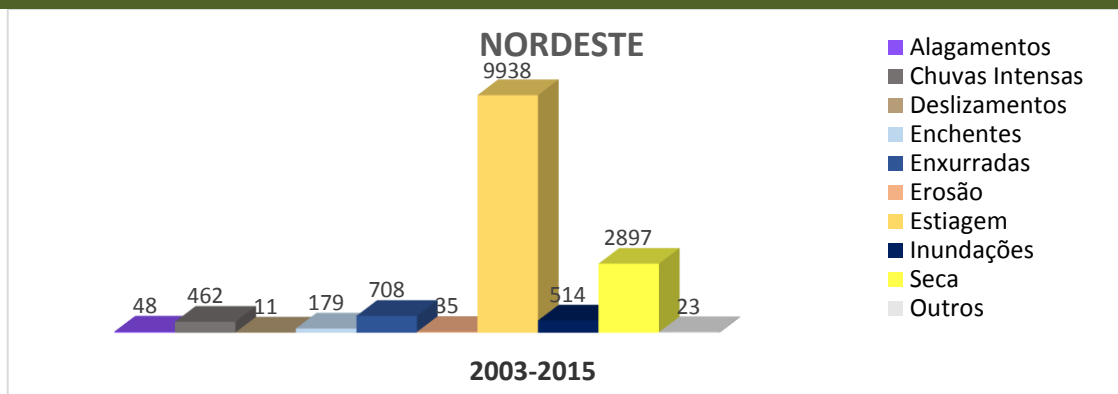


Fonte: Elaboração própria.

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

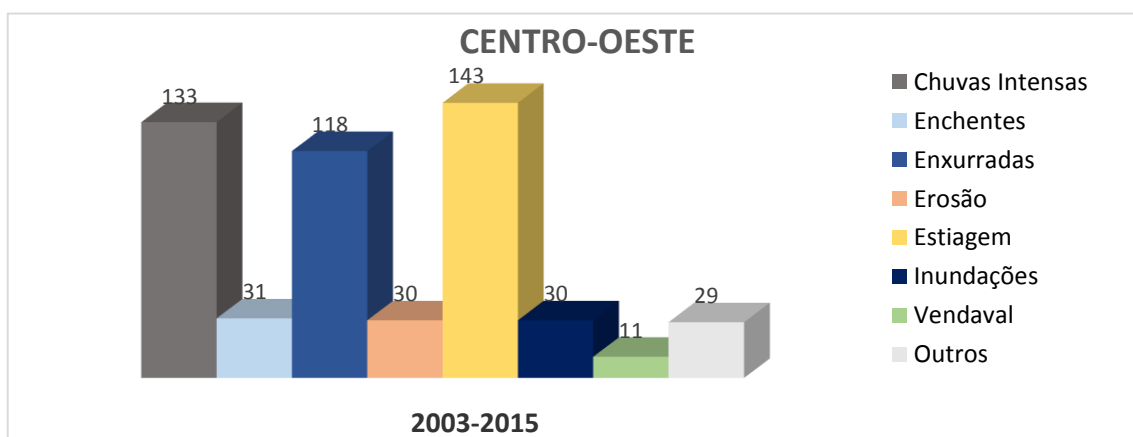


Fonte: Elaboração própria.

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 (devido estiagem ou seca). 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. A descaracterização desses desastres enquanto risco é devido sua recorrência.

FIGURA 5. DESASTRES NATURAIS REGISTRADOS COMO SE/ECP – CENTRO-OESTE

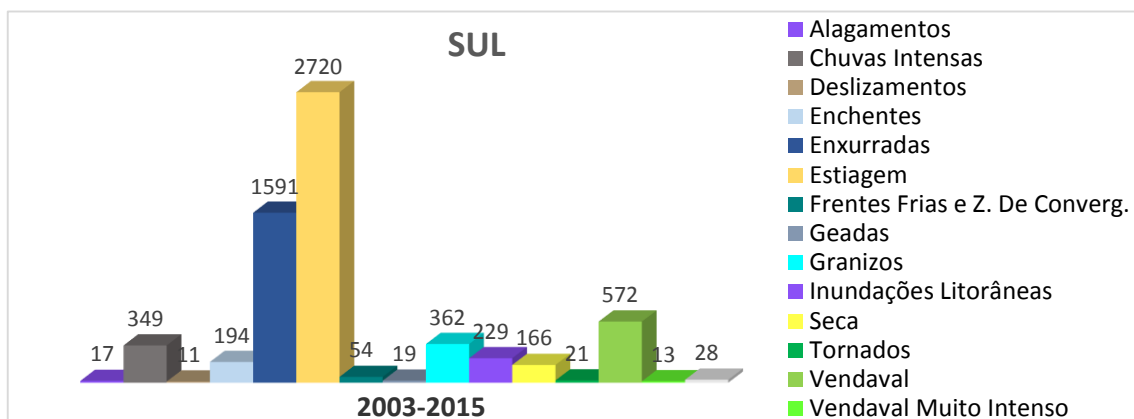


Fonte: Elaboração própria.

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

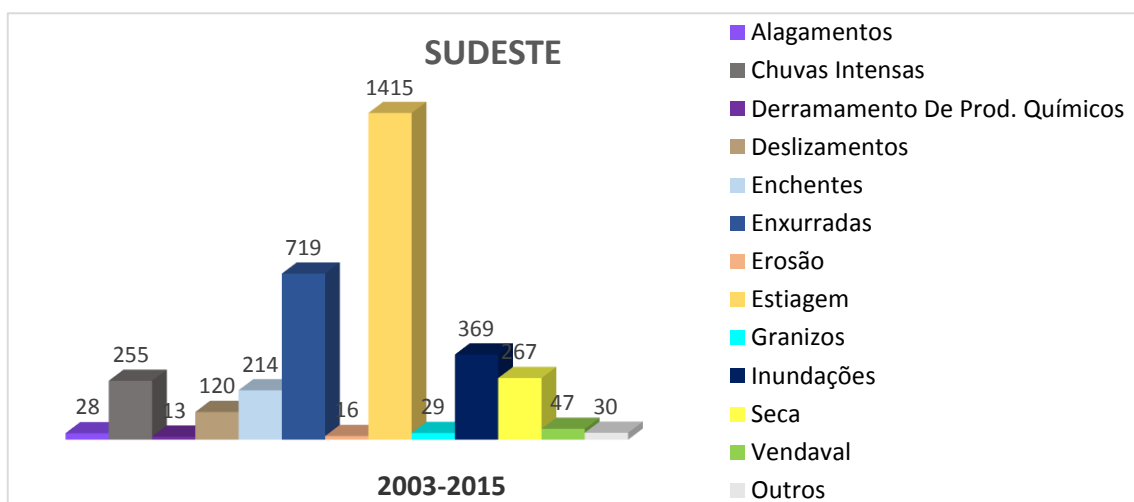
enxurradas, nos casos de maior pluviosidade, e a estiagem quando de sua baixa. Reconhecimentos similares ao da região Norte. O Distrito Federal apresentou apenas um registro de SE/ECP no ano de 2010 para combater incêndios florestais. O estado do Goiás apresenta de forma pareada registros de desastres 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. Devido à posição geográfica em região de temperaturas mais baixas, os municípios dessas regiões 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.

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 se esses anexos estavam no padrão exigido pelo MDF. O segundo quadro mostra a quantidade de municípios por estado que não divulgam da maneira correta os anexos de riscos fiscais, o volume da população e a quantidade de registros feitos ao todo.

QUADRO 4. EVIDENCIAÇÃO CORRETA DE 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.

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 se tratam de registros por ocasião de estiagem.

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 a apresentarem esses anexos. Apesar da não obrigatoriedade, a transparência é um forte fator de prestação de *accountability*, especialmente para municípios que recorreram a situações jurídicas especiais para responder a desastres naturais.

Os 15 municípios restantes deveriam apresentar os ARF, sendo possível inclusive a perda do mandato do chefe do Executivo nesses casos. Pode-se inferir, de forma não substancial, que a falta de controle de riscos fiscais dos municípios aqui estudados é um forte fator para o não atendimento dos pressupostos de boa gestão trazidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O quadro 6 a seguir evidencia quais municípios divulgaram em seus sítios oficiais os instrumentos orçamentários previstos na LRF.

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.

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 calamidades públicas, percebe-se grande descontrole de gestão por parte dos gestores municipais frente aos riscos de calamidades. 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. Dois municípios apresentaram da forma adequada o ARF apesar de não evidenciarem os desastres mais recorrentes. O restante dos municípios, ou seja, sessenta e nove deles, optam pela omissão dos desastres naturais enquanto possíveis causadores de desvios de recursos públicos.

A análise conjunta dos tipos de calamidades públicas que mais afetam as finanças municipais 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 à forma legal de sua atuação. Corroborando assim com o estudo de WILL et al. (2015) mostrando que a maior vulnerabilidade fiscal pode ser pressuposta para a abertura de créditos extraordinários e o consequente desequilíbrio das contas públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo avaliou 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.

A pesquisa teve como base a possibilidade de os municípios não estarem gerindo da melhor forma possível os riscos relacionados a desastres naturais. Diante disso intentou-se relacionar a atuação dos gestores municipais frente à legalidade imposta pela LRF, 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. A análise feita evidenciou baixíssima aderência dos municípios analisados 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 de maneira correta. 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. Correspondendo a trinta e cinco por cento dos municípios da amostra, aproximadamente.

A pesquisa destaca-se pelo seu aspecto multitemático para se 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.

A título de sugestão para novas pesquisas destaca-se 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, M. D. G. 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.

BRASIL. **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.

BRASIL. **Lei 8.666 - Normas Para Licitações e Contratos da Administração Pública e Dá 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.

BRASIL. 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.

BRASIL. 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.

BRASIL. 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.

BRASIL. 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.

BRASIL. **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.

BRASIL **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.

BRASIL. 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, S. **Guia sobre a Gestão de Riscos no Serviço Público**. Traduzido por Luís Marcos B. L. de Vasconcelos Brasília: Escola Nacional de 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: 13 de janeiro de 2017.

MENDES, G. F. 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, S. L. R. **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, D. G. 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, A. R. 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.