



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Desastres socionaturais e política fiscal: uma análise crítica do orçamento federal voltado à Defesa Civil no Brasil

Socio-natural disasters and fiscal policy: a critical analysis of the federal budget for Civil Defense in Brazil

Fernanda Dalla Libera Damacena

Renato Eliseu Costa

Felipe Fonseca

Victor Marchezini

VOLUME 13 • Nº 3 • DEZ • 2023

Sumário

I. POLÍTICAS PÚBLICAS EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	13
CONTENIDO DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO FRENTE AL RIESGO A LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A UN AMBIENTE SANO Y SUS CONTRASTES CON LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN E IN DUBIO PRO NATURA	15
Edison Ramiro Calahorrano Latorre e Jairo Lucero Pantoja	
THE ROLE OF THE CENTRAL AND REGIONAL GOVERNMENTS OF INDONESIA IN THE INDONESIA-PAPUA NEW GUINEA BORDER DEVELOPMENT POLICY	40
Yosephina Ohoiwutun, M. Zaenul Muttaqin, Vince Tebay, Ilham Ilham e Dorthea Renyaan	
REFLEXÕES SOBRE A ECONOMIA CIRCULAR E A LOGÍSTICA REVERSA DOS RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS: A CONCESSÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS PARA COOPERATIVAS DE RECICLAGEM COMO EFICIENTE INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	54
Joana D'Arc Dias Martins, Maria de Fátima Ribeiro e Mireni Oliveira Costa Silva	
II. POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITO DIGITAL.....	80
O BRASIL EM MEIO À CORRIDA REGULATÓRIA PELA GOVERNANÇA DA ECONOMIA DIGITAL	82
Lucas da Silva Taschetto, Fábio Costa Morosini e Lucas Cardoso Martini	
INTERNET DAS COISAS (IoT) E OS DIREITOS À PRIVACIDADE E À PROTEÇÃO DE DADOS DO CIDADÃO: UMA NECESSÁRIA APROXIMAÇÃO	116
Têmis Limberger, Gustavo Santanna e Demétrio Beck da Silva Giannakos	
DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA: AUTONOMIA OU DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA?	129
Guilherme Aparecido da Silva Maia e Lídia Maria Ribas	
A RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA (RSC) NA LIMITAÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO EM REDES SOCIAIS: A LEGALIDADE DOS ATOS DE CONTROLE DA AUTORREGULAÇÃO EMPRESARIAL.....	147
Michelle Lucas Cardoso Balbino	
III. POLÍTICAS PÚBLICAS EM REGULAÇÃO FINANCEIRA E FISCAL.....	177
DESASTRES SOCIONATURAIS E POLÍTICA FISCAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ORÇAMENTO FEDERAL VOLTADO À DEFESA CIVIL NO BRASIL	179
Fernanda Dalla Libera Damacena, Renato Eliseu Costa, Felipe Fonseca e Victor Marchezini	

O PAPEL DAS COMPLEMENTARIDADES LOCAIS NA RECEPÇÃO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS GLOBAIS: EVIDÊNCIAS DA REGULAÇÃO BANCÁRIA BRASILEIRA E MEXICANA.....	203
Mario G. Schapiro	
ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO COMO INSTRUMENTO DE RACIONALIDADE E TRANSPARÊNCIA PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS ESTADUAIS.....	229
Vinícius Klein e Eduardo M. Lima Rodrigues de Castro	
RESPOSTAS FISCAIS DOS GOVERNOS ESTADUAIS PARA O COMBATE AOS EFEITOS ECONÔMICOS DA COVID-19: UM ESTUDO COMPARADO MÉXICO E BRASIL.....	248
Jamille Carla Oliveira Araújo, Fernando Gentil de Souza, Laura Margarita Medina Celis, María Guadalupe Aguirre Guzmán e Umbelina Cravo Teixeira Lagioia	
IV. INTERVENÇÃO DE ATORES NACIONAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	272
REDIMINDO O ATIVISMO JUDICIAL: CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO E A FUNÇÃO CONTRA-ARGUMENTATIVA DAS CORTES CONSTITUCIONAIS.....	274
Matheus Casimiro, Eduarda Peixoto da Cunha França e Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega	
O PODER JUDICIÁRIO NO INCENTIVO À ADOÇÃO DE CRIANÇAS OU ADOLESCENTES PRETERIDOS E A BUSCA ATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR ..	295
Ana Elisa Silva Fernandes Vieira e Dirceu Pereira Siqueira	
A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E AS CHAMADAS ILUSÕES CONSTITUCIONAIS	324
Daniel Araújo Valença e Diana Melissa Ferreira Alves Diniz	
V. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE GRUPOS MINORITÁRIOS	340
VIOLENCIA DE GÉNERO Y TRABAJO: DESAFÍOS PARA LA INDEPENDENCIA ECONÓMICA NECESARIA PARA ROMPER EL VÍNCULO CON EL AGRESOR.....	342
Bárbara Sordi Stock, Edita Del Pilar Astete Ramos, Gerardo Antonio Márquez Rondón e Camila Ignacia Espinoza Almonacid	
FEMINIST CONSTITUTIONALISM AS AN INSTRUMENT FOR THE EDUCATIONAL TRANSFORMATION OF SPACES OF INTELLIGIBILITY IN LAW	359
Fábio Rezende Braga, Marcella Oliveira Araujo e Melina Girardi Fachin	
PROTEÇÃO INTERAMERICANA AOS DIREITOS HUMANOS DA MULHER: DIRETRIZES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE LEIS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO, COM ÊNFASE PARA O BRASIL	374
Camila Carvalho Ribeiro e Thiago Oliveira Moreira	
ACCESO A LA JUSTICIA, JUSTICIAS Y LAS MUJERES INDÍGENAS EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE CHILE 2019-2023.....	400
Sheila Fernández-Míguez e Juan Jorge Faundes Peñafiel	

VI. OUTROS TEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS 428

CRISE DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME (2004-2022) 430

Bruno Teixeira Lins, João Vitor da Silva Batista e Fran Espinoza

DETENTION OF A PERSON SUSPECTED OF COMMITTING A CRIMINAL OFFENSE DURING MARTIAL LAW IN UKRAINE 452

Serhii Ablamskyi, Volodymyr Galagan, Iryna Basysta e Zhanna Udovenko

Desastres socionaturais e política fiscal: uma análise crítica do orçamento federal voltado à Defesa Civil no Brasil*

Socio-natural disasters and fiscal policy: a critical analysis of the federal budget for Civil Defense in Brazil

Fernanda Dalla Libera Damacena**

Renato Eliseu Costa***

Felipe Fonseca****

Victor Marchezini*****

Resumo

Neste artigo analisou-se a parcela do orçamento da União correspondente à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), entre 2018 e 2022, com o objetivo de verificar se os valores disponibilizados, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, bem como sua execução, podem ser considerados suficientes para a implementação do dever legal de prevenção e mitigação de desastres no País. Baseado em revisão da literatura, análise de pesquisa documental e de dados quantitativos e qualitativos de uma Pesquisa Municipal em Proteção e Defesa Civil com 1.993 municípios brasileiros, realizada entre 18 de fevereiro e 27 de maio de 2021, estruturou-se o estudo com base em uma organização que discorreu sobre: orçamento e cenário da execução orçamentária da Defesa Civil no Brasil; emendas do relator; crédito extraordinário, especial e suplementar por meio de medidas provisórias e leis ordinárias; o dever do planejamento orçamentário como instrumento para a implementação da Política Nacional no Brasil, diagnóstico do problema e possíveis alternativas de solução. Como resultado, identificou-se a insuficiência do orçamento federal para garantir ações efetivas e eficazes de prevenção e mitigação de desastres. Em consequência, destacou-se a necessidade de replanejamento orçamentário em relação ao valor reservado à Proteção e Defesa Civil. Por fim, a partir de uma visão escassa na literatura nacional, que conecta planejamento, execução orçamentária e o dever legal de combate à insuficiência e omissão em políticas públicas, algumas recomendações voltadas à redução da vulnerabilidade orçamentária identificada foram apresentadas.

Palavras-chaves: desastre; orçamento público; dever de planejamento; insuficiência orçamentária; prevenção/mitigação.

* Recebido em: 29/06/2022

Aprovado em: 23/02/2023

** Doutora e mestre em Direito Público. Pós-doutorado na área de concentração Direito Socioambiental e Sustentabilidade. Pesquisador do projeto Elos Cemaden/MCTI. Advogada e consultora. E-mail: fer.dl.damacena@gmail.com.

*** Pesquisador do projeto Elos Cemaden/MCTI. Doutorando em Políticas Públicas (UFABC). Mestre em Ciências da América Latina (USP). Mestre em Gestão de Políticas e Organizações Públicas (UNIFESP). E-mail: renatoeliseu@gmail.com.

**** Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará – UFPA. Graduado em Direito pela UFPA. Pesquisador do projeto Elos Cemaden/MCTI. Professor e advogado. E-mail: filip.fons@hotmail.com.

***** Pós-doutorando no Natural Hazards Center, Universidade do Colorado-Boulder, Estados Unidos. Pesquisador no Cemaden/MCTI. E-mail: victor.marchezini@cemaden.gov.br.

Abstract

The article analyzed the federal budget corresponding to the National Civil Defense and Protection Policy, between 2018 and 2022, aiming of verifying whether the amounts made available, within the scope of the Ministry of Regional Development, as well as their execution, can be considered sufficient for the implementation of the legal duty to prevent and mitigate disasters in the country. Based on a literature review, analysis of documentary research, and quantitative and qualitative data from a Municipal Survey on Civil Protection and Defense with 1,993 Brazilian municipalities, carried out between February 18 and May 27, 2021, the study is structured from an organization that discusses: budget and scenario of budgetary execution of Civil Defense in Brazil; parliamentary amendments; extraordinary, special and supplementary credit through provisional measures and ordinary laws; the duty of budget planning as an instrument for the implementation of the National Policy in Brazil, diagnosis of the problem and possible solution alternatives. As a result, the insufficiency of the federal budget was identified. As a result, the need for budget replanning regarding the amount reserved for Civil Defense and Protection was highlighted. Finally, from a scarce view in the national literature, which connects planning, budget execution, and the legal duty to combat insufficiency and omission in public policies, some recommendations for reducing the identified budgetary vulnerability were presented.

Keywords: civil defense; public budget; law; budget shortfall; prevention.

1 Introdução

O orçamento é uma ferramenta importante no processo de planejamento de um sistema de fontes de recursos para a implementação de políticas públicas¹. Corresponde ao resultado de um ciclo, que pode ser definido como um processo contínuo, por meio do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia as ações do setor público no aspecto financeiro.

No Brasil, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, cuja promulgação é anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal² e a Lei Geral de normas de Direito Financeiro³ representam uma tríade de regulação em relação à execução das despesas orçamentárias. Em complemento, e no que interessa, as Leis n.º 12.340/10, e n.º 12.983/14, e o Decreto n.º 11.219/22 estabelecem as diretrizes orçamentárias em relação à transferência de recursos da União aos demais entes federados integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).⁴

O artigo analisa a parcela do orçamento da União correspondente à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), entre 2018 a 2022, com o objetivo de verificar se os valores disponibilizados, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, bem como sua execução, podem ser considerados suficientes para a implementação do dever legal de prevenção e mitigação de desastres no País.⁵

¹ FARIA, C. A. P. F. Implementação: ainda o elo perdido da análise de políticas públicas no Brasil? *In*: FARIA, C. A. P. F. (org). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 123-152.

² BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 14 maio 2022.

³ BRASIL. *Lei nº 4.320, 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 08 mar. 2022.

⁴ Ressalta-se que o atual cenário mundial as áreas urbanas na representam quase 80%, o que antes, em 1940 eram de 26%, um aumento vertiginoso de áreas que estão expostas a desastres socionaturais, o que demanda gestão de risco, em outras palavras políticas públicas e assim gastos, que devem ser previstos no orçamento. FERENTZ, Larissa Maria da Silva; GARCIA, Carlos Mello. A Capacidade do Estado frente a gestão de riscos e desastres após a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012). *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 244-267, 2020. p. 246.

⁵ É notório que as políticas públicas para desastres socionaturais no Brasil exigem atuação conjunta e dialógica entre todos os entes

O estudo está baseado em revisão da literatura, análise de pesquisa documental sobre a parcela do orçamento público federal brasileiro destinado à Defesa Civil, bem como em dados quantitativos e qualitativos da Pesquisa Municipal em Proteção e Defesa Civil.⁶ A pesquisa executada pelo Centro de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN) foi uma iniciativa da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, como parte da cooperação internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), fez uso de diversas metodologias, dentre as quais um questionário *online* aplicado juntamente a 1.993 municípios brasileiros, entre 18 de fevereiro e 27 de maio de 2021. A análise dos dados identificou as principais necessidades dos órgãos municipais em termos de recursos financeiros. Dos 1.993 municípios analisados, 72% não possuem orçamento para atividades de proteção e defesa civil, como também não dispõem de recursos materiais; 30% não possuem computador, e 59% das defesas civis municipais são compostas por uma a duas pessoas, isto é, não contam com recursos humanos suficientes.⁷

A pesquisa também contou com a realização de seminários virtuais, que compartilharam os resultados preliminares a fim de coletar sugestões para o fortalecimento da implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) nos municípios brasileiros, como o Seminário Final de apresentação da “Proposta Metodológica para Fortalecimento da Implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil nos municípios brasileiros.”⁸ Essa proposta foi elaborada a partir de cinco grupos de trabalhos com os seguintes eixos fundamentais: i) recursos financeiros para proteção e defesa civil; ii) profissionalização da proteção e defesa civil; iii) capacitação; iv) comunicação; e, v) participação social e intersetorial.

Dentre as sugestões coletadas, o grupo de trabalho de recursos financeiros identificou e analisou um conjunto de alternativas voltadas ao fortalecimento dos recursos financeiros para as defesas civis. Uma delas apontava para a necessidade de melhoria dos recursos financeiros oriundos da União para o planejamento e execução de políticas públicas de prevenção e mitigação.

Nesse sentido, uma análise sobre a suficiência e a melhor execução possível do orçamento federal na parcela correlata à defesa civil justifica-se por razões fáticas inequívocas e reiteradas em diversos estados brasileiros, mas especialmente por uma questão de *compliance*. A Lei 12.340/10, expressamente, estabelece que

são obrigatórias as transferências da União aos órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres, assim como de resposta e recuperação de áreas atingidas, observados os requisitos e procedimentos estabelecidos pela legislação aplicável.

Ocorre que sem previsão orçamentária minimamente adequada a previsão legal acaba sendo meramente simbólica. Todo recurso precisa ter uma fonte que, por imposição legal, requer de planejamento prévio.

Considerando que o Fundo Nacional de Calamidade Pública (FUNCAP), que teria a função de auxiliar o fornecimento de recursos para essas mesmas ações, ainda, depende de regulamentação no Brasil, e que outras alternativas, também, apontadas pela pesquisa carecem de desenvolvimento, a questão orçamentária segue sendo fundamental.

Para elucidar a temática proposta, além da introdução e das considerações finais, o artigo está estruturado em quatro tópicos. O primeiro apresenta o orçamento e o cenário da execução orçamentária da Defesa Civil no Brasil. O segundo aborda as emendas do relator, créditos extraordinários, especiais e suplementares por meio de

federados, por isso a necessidade de avaliar a participação da União através de recursos por meio de seu orçamento. FERENTZ, Larissa Maria da Silva; GARCIA, Carlos Mello. A Capacidade do Estado frente a gestão de riscos e desastres após a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012). *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 244-267, 2020. p. 261.

⁶ MARCHEZINI, Victor (coord.). *Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil*. Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2021.

⁷ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Diagnóstico de Capacidades e Necessidade Municipais em Proteção e Defesa Civil*. *Gov.br*, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/diagnostico-de-capacidades-e-necessidade-municipais-em-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 02 jun. 2022.

⁸ MARCHEZINI, Victor (coord.). *Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil*. Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2021.

Medidas Provisórias e Leis Ordinárias. O terceiro enfatiza as lacunas e o dever do planejamento orçamentário como instrumento de implementação da PNPDEC. O quarto apresenta algumas recomendações que podem auxiliar o processo de busca por soluções voltadas à observância de um dever legalmente estabelecido.

2 Orçamento e cenário da execução orçamentária da Defesa Civil no Brasil

A análise do orçamento anual fiscal⁹, destinado à Defesa Civil entre os anos de 2018 e 2022, considerando a correção monetária, aponta para uma diminuição nos recursos destinados à subfunção “182-Segurança Pública- Defesa Civil”, com acentuada queda no ano de 2019, quando foram reduzidos recursos na ordem de 43% do ano anterior (2018), recuperando-se em 2020. Essa queda representa uma perda estimada de R\$612 milhões ao longo de três anos. Na Tabela 1, demonstra-se, proporcionalmente, quanto do orçamento da União tem sido destinado à Defesa Civil, bem como a perda de representatividade desse ente em termos orçamentários nos últimos quatro anos.

Tabela 1 - Orçamento da Defesa Civil (valores em reais)

	2022	2021	2020	2019	2018
Orçamento Autorizado	1.483.084.372,7	1.072.271.303,00	1.534.995.848,00	626.604.027,33	1.331.635.553,09
% do orçamento da União	0,062	0,037	0,047	0,034	0,061

Fonte: elaboração própria, baseada no Portal da Transparência.¹⁰

Apesar de não representar 1% do orçamento da União, os valores contingenciados, em termos percentuais, chegam a quase 2%, demonstrando, mais uma vez, o enfraquecimento do orçamento da área de defesa civil. No texto do projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA de 2022, havia previsão no sentido de que a suplementação de dotações das despesas abrangidas pela subfunção Defesa Civil, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, ocorresse por meio da utilização de recursos provenientes de: I. anulação de dotações consignadas a ações compreendidas nessa subfunção e; II. anulação de dotações, limitada a trinta por cento do valor do subtítulo objeto da anulação¹¹. O mesmo texto estabelecia que os recursos não utilizados fossem destinados ao superávit financeiro (sobra de recursos, não comprometidos no resto a pagar, que são destinados a pagamento de dívidas) apurado no balanço patrimonial do exercício de 2021, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 2º do art. 43 da Lei n.º 4.320.¹²

Entre 2020 e maio de 2022, não houve contingenciamento do orçamento da Defesa Civil. Já a soma do contingenciamento de 2019 e 2018 foi da ordem de R\$321.788.558,00, representando 25 % do orçamento da pasta para 2019, e 9,11% em 2018 (nesse último ano, o contingenciamento do orçamento da defesa civil representou 1,85% do contingenciado em todo orçamento federal). Quanto à distribuição do orçamento, o valor fica alocado, majoritariamente, no Ministério do Desenvolvimento Regional, mas não somente nele,

⁹ Todos os dados deste estudo foram coletados com base no Portal da Transparência. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Dados abertos. *Portal da Transparência*, [2022]. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados>. Acesso em: 30 jun. 2022.

¹⁰ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ações de Proteção e Defesa Civil. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/22BO-acoas-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 05 jun. 2022.

¹¹ BRASIL. Ministério da Economia. Orçamento Anual 2022. *Gov.br*, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022/loa/volume_4_vetos.pdf. Acesso em: 12 mar. 2022.

¹² BRASIL. *Lei nº 4.320, 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 08 mar. 2022.

havendo orçamento da subfunção 182 no IBGE (Ministério da Economia) e na Estrutura da Presidência da República, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 - Distribuição do Orçamento da Defesa Civil (valores em reais)

	2022	2021	2020	2019	2018
Ministério do Desenvolvimento Regional	1,4 bi.	978,7 mi.	1,5 bi.	831 mi.	1,4 bi.
%	100 %	99,99 %	99,99 %	99,98%	99,94%
IBGE		131,1 mil	119,9 mil	370,7 mil	390,2 mil
%		0,01 %	0,01%	0,04 %	0,03 %
Presidência	-	-	-	570 mil	547,6 mil
%	-	-	-	0,04	0,04

Fonte: elaboração própria, baseada no Portal da Transparência.¹³

A grande maioria dos recursos da Defesa Civil relaciona-se à Ação orçamentária 22BO, que envolve intervenções de preparação e, sobretudo, resposta, das quais são exemplo:

[...] evacuação das populações em risco, busca e salvamento, primeiros socorros, atendimento pré-hospitalar, assistência e atividades de logística, abrigos provisórios, roupas, material de desinfecção, de limpeza e higienização, atividades de promoção social e de proteção à saúde dos afetados, atendimento aos grupos vulneráveis, a desmontagem de edificações e de obras-de-arte com estruturas comprometidas, o suprimento e distribuição de energia elétrica, água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, trafegabilidade e desobstrução e remoção de escombros e a reconstrução de infraestrutura destruída ou danificada pelo desastre.¹⁴

Nessa ação orçamentária 22BO, encontram-se os valores da “Operação Carro-Pipa para distribuição de água no Semiárido, pelo Exército Brasileiro” e os gastos do Cartão de Pagamento da Defesa Civil. A ação do Carro-pipa utiliza recursos da ordem de R\$600 milhões, em média 1/3 do valor destinado para a ação no orçamento vigente¹⁵.

Em relação ao Cartão de Pagamento da Defesa Civil (CPDC), o presente estudo obteve acesso a dados desde 2011. Apesar do decréscimo em 2019, esse elemento de despesa mais que dobrou entre o ano de 2018 e 2022. O ano em que mais se executou esse tipo de recurso foi 2013. A soma de todos os anos da execução do CPDC representou R\$2.033.727.191,10 bilhões desde sua criação (Tabela 3). Na tabela 3, comunica-se não apenas a variação dos valores ao longo dos anos, mas o quanto eles impactam na falta de recursos para mitigação e prevenção.

Tabela 3 - Orçamento do Cartão de Pagamento da Defesa Civil

TOTAIS ANUAIS					
2011	R\$	11.000.000,00	2017	R\$	118.318.684,59
2012	R\$	297.874.186,23	2018	R\$	100.953.680,96
2013	R\$	310.731.024,08	2019	R\$	75.822.204,58
2014	R\$	192.130.040,40	2020	R\$	237.702.311,35
2015	R\$	148.466.205,39	2021	R\$	129.136.065,85
2016	R\$	102.623.697,67	2022	R\$	308.969.090,00
Total	R\$	2.033.727.191,10			

Fonte: elaboração própria, baseada no Portal da Transparência.¹⁶

¹³ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ações de Proteção e Defesa Civil. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/22BO-acoas-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 05 jun. 2022.

¹⁴ BRASIL. Ministério da Economia. Plano Plurianual 2020/2023. *Gov.br*, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 05 fev. 2022.

¹⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ações de Proteção e Defesa Civil. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/22BO-acoas-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 05 jun. 2022.

¹⁶ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ações de Proteção e Defesa Civil. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/22BO-acoas-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 05 jun. 2022.

Os gastos com carro pipa e CPDC consomem, praticamente, todos os valores destinados à Defesa Civil na ação 22BO. Essa constatação sustenta a afirmação de que, nos últimos quatro anos, mais de 94% das ações orçamentárias da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) ocorreram na área de resposta a desastres. Apenas cerca de 6% foram destinados à mitigação e prevenção, a depender da variação anual¹⁷. Não se questiona a importância desses recursos, tampouco o fim a que se destinam. Todavia, o investimento em programas voltados a soluções poderia reduzir o gasto com resposta e, conseqüentemente, ampliar o investimento em prevenção e mitigação.

Por fim, cabe ainda menciona-se a existência da Ação 20NN — “Apoio ao Planejamento de Intervenções Estruturais em Municípios Críticos a Desastres Naturais”, cuja função é o apoio aos Entes Federados para:

[...] elaboração de estudos, planos municipais de redução de risco (PMRR) e cartas geotécnicas à aptidão urbana com foco nas áreas suscetíveis à ocorrência de inundações, enxurradas e deslizamentos de encostas e processos correlatos a movimentos de massa.

Essa ação, advinha do então extinto Ministério das Cidades, não tinha sido utilizada, visto que a SEDEC optou por não pulverizar a dotação entre ações, cujo objeto do instrumento a ser formalizado poderia ser enquadrado na ação 8172.¹⁸

Compreendido o cenário da execução orçamentária da Defesa Civil no Brasil, passa-se à análise da sua execução.

3 Execução orçamentária

A execução orçamentária pode ser compreendida como a “utilização” autorizada dos recursos disponíveis no Orçamento Público, ao considerar as despesas pagas, somadas ao valor do resto a pagar¹⁹. Conforme se verificará na sequência, devido ao baixo orçamento em 2019, houve a necessidade de liberação de créditos adicionais para suportar a necessidade de recurso. Já em 2020, possivelmente devido à pandemia, houve uma execução abaixo dos demais anos, voltando ao mesmo patamar em 2021.

Tabela 4 - Valores pagos em Defesa Civil (valores em reais)

	2022	2021	2020	2019	2018
Valores Pagos	1.156.815.915,5	1.370.828.649,00	1.034.921.321,50	927.001.468,30	1.232.463.766,90
% do pago pela União	0,049	0,001	0,038	0,044	0,059
% Execução	67%	128 %	67%	148%	93%

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência²⁰.

Em relação à aplicação dos recursos, a SEDEC é a maior responsável pela execução das despesas, seguida pelos municípios, que, no ano de 2020, receberam 37% do orçamento para a área, valor que caiu em

¹⁷ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ações de Proteção e Defesa Civil. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-aco-es/acao/22BO-aco-es-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 05 jun. 2022.

¹⁸ Ação 8172: Coordenação e fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), promovendo a articulação e o preparo dos órgãos de proteção e defesa civil nas três esferas de governo. BRASIL. Ministério da Economia. Plano Plurianual 2020/2023. *Gov.br*, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 05 fev. 2022.

¹⁹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Execução orçamentária e financeira. *UFU*, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://ufu.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/execucao-orcamentaria-e-financiera>. Acesso em: 12 mar. 2022.

²⁰ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ações de Proteção e Defesa Civil. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-aco-es/acao/22BO-aco-es-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 05 jun. 2022.

2021 para 24%. Na tabela 6, demonstra-se como o recurso da Defesa Civil é aplicado, e a sua diminuição ao longo do tempo.

Tabela 5 - Forma de Aplicação dos recursos da Defesa Civil da União (valores em reais – milhões)

	2022		2021		2020		2019		2018	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Aplicação Direta	551,8	37%	929,6	67%	539,2	52%	608,1	66%	787,7	64%
Transferência a Municípios	772,1	52%	336,9	24%	379,3	37%	258,7	28%	337,8	27%
Transferência aos Estados e ao DF	141,9	9%	75,08	5%	100	10%	42,4	5%	84,8	7%
Aplicação Direta – Operações Intraorçamentárias	16,4	1%	29,1	2%	16,5	2%	17,9	2%	21,8	2%
Transferência ao Exterior	741,9	0,05	-	-	-	-	-	-	3,4	0%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência.²¹

A partir da análise dos dados apresentados, pode-se observar que boa parte dos recursos é aplicada de forma direta pela SEDEC e outra parte é repassada aos municípios. Considera-se, ainda que em 2022, o que não aconteceu em outros anos, foram repassados R\$226,4 mil para organizações do terceiro setor. Porém ressalta-se que, apesar da aplicação direta, a execução dos recursos não ocorre por forma direta, mas sim, de forma indireta²², chegando a 34% em 2020 (Tabela 6).

Tabela 6 - Execução do Orçamento da Defesa Civil (valores em reais)

	2022	2021	2020	2019	2018
Execução Direta	R\$ 568.200.000,00	439.610.899,29	649.168.365,71	649.258.536,40	754.968.898,26
%	38%	45%	40%	75%	52%
Execução Indireta	R\$ 914.741.900,00	199.395.642,35	552.661.824,16	166.875.884,46	686.146.039,60
%	61%	20%	34%	19%	47%
Sem Informação	0	334.690.816,36	407.907.182,02	52.454.463,12	3.841.738,23
%	0	34%	25%	6%	0%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência.²³

O mesmo cenário se repete quando observada, somente, a descentralização na ação 22BO, ação orçamentária que chegou a 33% do orçamento da SEDEC em 2020, com gastos por meio de execução indireta, mas que tem uma queda para 18% em 2021 (Tabela 7).

Tabela 7 - Execução do Orçamento da Ação 22BO (valores em reais)

	2022	2021	2020	2019	2018
(Execução Indireta)	770.234.919,70	161.915.038,20	473.382.977,10	123.061.682,00	198.326.867,60
%	52%	18%	33%	16%	21%
Demais elementos	139.708.070,80	438.813.386,20	565.000.039,70	647.049.696,40	732.374.339,10

²¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ações de Proteção e Defesa Civil. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portalttransparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/22BO-acoes-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 05 jun. 2022.

²² Ao contrário da execução direta, na qual os serviços e produtos são prestados pelos próprios órgãos públicos (Órgão de Estado), a Execução Indireta consiste na forma pela qual a Administração Pública contrata com terceiros a realização de um serviço que é de sua responsabilidade, passando assumir o papel de financiador e controlador. ENAP. *Legislação Aplicada à Logística de Suprimentos Lei nº 8.666/93, pregão e registro de preços – Módulo 06: Regime de Execução Indireta*. Brasília: ENAP, 2014.

²³ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ações de Proteção e Defesa Civil. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portalttransparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/22BO-acoes-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 05 jun. 2022.

	2022	2021	2020	2019	2018
%	9%	49%	39%	82%	79%
0- Não informado	R\$ 573.141.382,20	303.886.775,60	405.570.477,30	14.274.284,58	33.462,37
%	39%	34%	28%	2%	0%

Fonte: elaboração própria, baseada em dados do Portal da Transparência.²⁴

Outra questão a destacar diz respeito à análise pela natureza da despesa. Quando se olha para despesa de capital, ou seja, a despesa para investimento, observa-se que ela vem perdendo força ao longo dos anos. Houve um decréscimo de 34% do orçamento em 2018 para, apenas, 19% em 2021, o que demonstra que essa área tem perdido a capacidade de investimento e, logo, de crescimento (Tabela 8).

Tabela 8 - Categorização Econômica do Orçamento da Defesa Civil (valores em reais)

	2022	2021	2020	2019	2018
Corrente	922,8 mi	1.639.732.333,30	774,4 mi	700,7 mi	811,3 mi
%	62%	98%	75%	76%	66%
Capital	560,3 mi	30.961.460,15	260,5 mi	226,3 mi	421,2 mi
%	38%	2%	25%	24%	34%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência.²⁵

Sabe-se, contudo, que a receita de capital é de mais “difícil” execução, pois envolve processos de licitação mais complexos. As licitações que visam adquirir bens e contratar serviços para atender às unidades do Ministério do Desenvolvimento Regional são realizadas de modo centralizado pelo Departamento de Gestão Interna da Secretaria Executiva, sendo mais difícil sua visualização.

Considerando os convênios, instrumento administrativo significativamente utilizado pela administração pública, percebe-se uma oscilação na quantidade de estados e municípios alcançados do ano de 2018 a 2021. O ano de 2019 teve o maior valor em convênio com municípios (Tabela 9), alcançando 194 municípios, porém somente 60% do valor foi executado. Em relação aos Estados, o ano de 2020 apresenta o maior valor, com execução na margem de 86%. Em 2021, nota-se alcance de 264 municípios, com 84% de execução. No mesmo ano, foram somente 10 convênios com Estados, mas a margem de execução foi a mais alta (97%).

Tabela 9 - Convênios na Defesa Civil

		Estados	Municípios
2022	Número de Convênios	23	289
	Valor do Convênio	83.563.839,25	728.704.307,1
	Valor Liberado	83.559.859,51	647.086.718,4
	Executado	99%	89%
2021	Número de Convênios	10	264
	Valor do Convênio	R\$ 26.305.445,40	R\$ 134.386.361,60
	Valor Liberado	R\$ 25.398.366,10	R\$ 112.826.016,20
	Executado	97%	84%

²⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ações de Proteção e Defesa Civil. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portalttransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/22BO-acoas-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 05 jun. 2022.

²⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ações de Proteção e Defesa Civil. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portalttransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/22BO-acoas-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 05 jun. 2022.

		Estados	Municípios
2020	Número de Convênios	28	460
	Valor do Convênio	R\$ 111.168.272,20	R\$ 297.040.231,30
	Valor Liberado	R\$ 95.311.864,27	R\$ 244.617.123,90
	Executado	86%	82%
2019	Número de Convênios	14	194
	Valor do Convênio	R\$ 40.539.752,66	R\$ 313.263.501,40
	Valor Liberado	R\$ 35.455.391,06	R\$ 189.416.731,00
	Executado	87%	60%
2018	Número de Convênios	12	262
	Valor do Convênio	R\$ 70.581.389,63	R\$ 244.151.997,50
	Valor Liberado	R\$ 52.294.432,50	R\$ 220.112.395,00
	Executado	74%	90%

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência.²⁶

Se a insuficiência de orçamento para resposta e prevenção já é um problema, a estratégia de solução adotada para fazer frente ao déficit orçamentário da Defesa Civil no Brasil não é menos preocupante conforme se verificará na sequência.

4 Emendas do relator, créditos extraordinários, especiais e suplementares: quando o público paga duas vezes pelo desastre

Tendo em vista o alto custo envolvido em resposta a desastres, medidas provisórias acabam sendo editadas e, como se verificará a seguir, mais de 50% são provenientes de Emendas do Relator²⁷. Ou seja, quando o Deputado relator que revisa o orçamento geral observa a existência de poucas emendas dos deputados representantes de seus Estados ou da bancada da Defesa Civil, pode destinar mais valores para a área.

Em 2020, foi aberto crédito extraordinário de R\$ 892 milhões para ação 22BO, através da Medida Provisória 920/2020, prática repetida já em 2021, com a Medida Provisória 1.030/2021, que abriu crédito extraordinário de R\$ 450 milhões para a mesma rubrica. Estes valores poderiam ser reduzidos se outras alternativas como as emendas parlamentares de bancada, por exemplo, fossem melhor trabalhadas. Mas conforme a Tabela 10, a quantidade desse tipo de emendas parlamentares, destinadas à Defesa Civil, é muito baixa em comparação aos créditos mencionados.

Tabela 10 - Emenda Parlamentar para Defesa Civil (valores em reais)

	2022	2021	2020	2019	2018
Deputado Federal	561.361,97	3.159.944,69	737.255,00	1.647.516,00	1.699.634,00
N.º de Emendas de Deputado Federal	9	12	1	2	7

²⁶ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ações de Proteção e Defesa Civil. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portalttransparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/22BO-acoes-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 05 jun. 2022.

²⁷ Emenda à programação da despesa a fim de corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto e atender às especificações dos pareceres preliminares. EMENDA de relator. In: BRASIL. Congresso Nacional. Glossário de Termos Orçamentários. *Congresso Nacional*, [2022]. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/emenda_de_relator#:~:text=Emenda%20%C3%A0%20programa%C3%A7%C3%A3o%20da%20despesa,Emenda%20. Acesso em: 17 maio 2022.

	2022	2021	2020	2019	2018
Relator	801.712,13	Não foi executada	611.051.423,00	-	-
N.º de Emendas de Relator	5	5	6	-	-
Bancada Estadual	22.751.291,62	5.600.106,00	-	30.000.000,00	-
N.º de Emenda de Bancada	2	2	-	3	-
Total Emendas Executadas	24.114.364,72	9.720.050,69	611.788.677,00	31.647.516,00	1.699.634,00
Total de Emendas	16	19	7	5	7

Fonte: elaboração própria, baseada no Portal da Transparência.²⁸

Desses valores, destaca-se que a ação 22BO recebeu R\$547.754.317,00. Ou seja, 40% da maior ação da Defesa Civil é fruto da complementação parlamentar, e 62% da Ação 8348,²⁹ no ano de 2020. Destaca-se, também, que em 2022 houve uma emenda de Senador no valor de R\$800 mil.

Esse cenário amplia a preocupação quando observamos a LOA 2022, oportunidade em que se vislumbra uma queda de valores destinados à área de Proteção e Defesa Civil, chegando a pouco mais de 1/3 do valor do ano de 2020, já considerado insuficiente. O valor estimado é de R\$503 milhões. Esse valor que, em um primeiro momento, causa preocupação por ser menor que o valor de 2021 — destinado na LOA o montante de R\$571.253.138³⁰—, na verdade, será, ainda, menor, considerando a necessidade de correção monetária, que somente entre o período de janeiro a agosto de 2020, elevaria o valor atual a R\$666.913.588,98. Considera-se, ainda, que esse orçamento foi amplamente complementado por Emenda Parlamentar e Medida Provisória.

Destaca-se que, por meio do Ofício SEI n.º 438/2021, de 6 de outubro de 2021, o Ministério da Economia realizou proposta de modificação do Projeto de Lei n.º 16/2021, oportunidade em que retirou R\$660 milhões do Ministério da Ciência e Tecnologia, destinando R\$252 milhões para o Ministério de Desenvolvimento Regional, o que demonstra, ainda que indiretamente, que o próprio governo reconhece o orçamento insuficiente. Salienta-se que, em relação ao valor encaminhado ao Ministério de Desenvolvimento Regional, R\$150 milhões serviram para financiar a ação do Carro Pipa.

5 Crédito Extraordinário, especial e suplementar por meio de Medidas Provisórias e Leis Ordinárias³¹

Segundo as informações disponibilizadas pelo portal do executivo federal³², no ano de 2019, não houve medidas provisórias para liberação de crédito extraordinário para Defesa Civil. Com o objetivo de elucidar

²⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ações de Proteção e Defesa Civil. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/22BO-acoas-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 05 jun. 2022.

²⁹ Apoio a Obras Emergenciais de Mitigação para Redução de Desastres.

³⁰ A Nota Técnica Conjunta n.º 4/2020 da Consultoria de Orçamento do Congresso Nacional já apontou na LOA 2021, o risco de problemas na execução orçamentária, com falta de dinheiro para gastos, subvenções e salários. BRASIL. Senado Federal. *Nota Técnica Conjunta 4/2020*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/estudos-tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-conjunta-4-2020-subsidios-a-apreciacao-do-projeto-de-lei-orcamentaria-ploa-para-2021/view>. Acesso em: 14 fev. 2022.

³¹ A Medida Provisória é um ato unipessoal do presidente da República, com força de lei, editada sem, no primeiro momento, a participação do Poder Legislativo, que somente será chamado a discuti-la e aprová-la em momento posterior, matéria de disciplina de Direito. ENTENDA a tramitação da medida provisória. *Congresso Nacional*, [2022]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>. Acesso em: 09 maio 2022.

³² As informações foram retiradas do portal do governo federal que desde 2019 disponibiliza a relação de medidas provisórias,

melhor essa questão, apresentam-se, na tabela 11, as MPs localizadas no portal do governo federal que, desde 2019, disponibiliza para consulta todas as medidas provisórias realizadas pelo Presidente da República.

Tabela 11 - Relação de Medidas Provisórias (MPs) publicadas de 2019 até 2021

ANO	Número da MP	Ementa	Situação
2019	-----	-----	-----
2020	Medida Provisória n.º 920, de 30.1.2020	Crédito extraordinário no valor de R\$892.000.000,00, em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional.	Convertida na Lei n.º 14.014/2020
2021	Medida Provisória n.º 1.030 de 22.2.2021	Crédito extraordinário no valor de R\$450.000.000,00, em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional.	Convertida na Lei n.º 14.175/2021

Fonte: elaboração própria, baseada nos dados do site do planalto.³³

As leis ilustradas na Tabela 12 apresentam os recursos destinados ao Ministério do Desenvolvimento Regional em ações ligadas à Defesa Civil, por meio de crédito suplementar e/ou especial. Recursos com outras destinações ligados às competências do referido ministério foram desconsiderados.

Tabela 12 - Relação de crédito suplementar e especial para a Defesa Civil

Número da Lei	Ementa	Destinação para Defesa Civil
2019		
Lei n.º 13.919, de 28.11.2019	Crédito especial no valor de R\$ 56.542.840,00, em favor do Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$56.542.840,00
Lei n.º 13.952, de 16.12.2019	Crédito especial no valor de R\$ 69.345.645,00, em favor do Ministério de Desenvolvimento Regional e outros	R\$28.577.745,00
Lei n.º 13.955, de 16.12.2019	Crédito suplementar no valor de R\$ 9.625.700.843,00, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo	R\$62.500.000
2020		
Lei n.º 14.077, de 11.11.2020	Crédito suplementar no valor de R\$ 6.118.751.868,00, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo	R\$306.366.937
Lei n.º 14.105, de 24.11.2020	Crédito suplementar no valor de R\$ 6.245.544.242,00, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo	R\$16.000.000
2021		
Lei n.º 14.168, de 10.6.2021	Crédito suplementar no valor de R\$ 584.265.195,00, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo	R\$29.336.515

Fonte: elaboração própria, baseada nos dados do site do planalto.³⁴

bem como leis aplicáveis no Brasil. BRASIL. Medidas Provisórias Posteriores à Emenda Constitucional n.º 32. *Portal da Legislação*, 2022. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>. Acesso em: 04 jun. 2022.; BRASIL. Leis Ordinárias. *Portal da Legislação*, [2022]. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias>. Acesso em: 08 jun. 2022.

³³ BRASIL. Medidas Provisórias Posteriores à Emenda Constitucional n.º 32. *Portal da Legislação*, 2022. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>. Acesso em: 04 jun. 2022.

³⁴ BRASIL. Leis Ordinárias. *Portal da Legislação*, [2022]. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias>. Acesso em: 08 jun. 2022.

As informações presentes nas tabelas demonstram a dependência do orçamento voltado para Defesa Civil de recursos *extras*, crédito suplementar/especial/extraordinário. A gravidade da situação piora ao observar que há previsão legal de contingenciamento, presente no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), § 1º e § 2º, que é baseada na avaliação da realização da receita. As rubricas apresentadas, por não serem obrigatórias, ficam mais suscetíveis ao cenário do contingenciamento de recursos. Essa questão precisa ser revista, especialmente, num contexto de mudanças climáticas.

6 O orçamento enquanto instrumento de planejamento voltado ao atendimento das expectativas sociais

O orçamento sempre foi considerado um instrumento importante pela legislação brasileira. Todas as Constituições reservaram algum dispositivo para tratar da matéria. Sua imprescindibilidade, contudo, remonta ao surgimento do Estado de Direito em detrimento de um Estado Absolutista.

A Constituição de 1988 atribuiu ao processo orçamentário uma seção especial e à parte: Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II das Finanças Públicas, Seção II dos Orçamentos. Nesse contexto, o artigo 165, I inova em comparação às constituições anteriores ao trazer uma hierarquia de documentos e estabelecer que: “leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais”. Ainda, em observância ao Princípio da Legalidade, e com destaque para o papel do legislativo nesse processo, o artigo 167, I da Carta estabelece a “vedação do início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual”.

Em âmbito infraconstitucional, entre 1988 e 2000, algumas medidas normativas também contribuíram para a reorganização do processo de planejamento e orçamento do Governo Federal. O Decreto n.º 2829/1998 e a Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal – LRF, n.º 101/2000 são os exemplos mais conhecidos.³⁵

A Lei n.º 101/2000 introduziu inovações na administração das finanças públicas, instituindo mecanismos de transparência fiscal e controle social dos gastos públicos aplicáveis a todos os entes federados.

Nessa linha, a perspectiva orçamentária prevista nas legislações abarca uma visão inovadora, típica da Constituição de 1988, que reúne “aspectos de ordem política, jurídica, contábil, econômica, financeira e administrativa,” um legado que decorre da evolução do conceito de orçamento público mutante ao longo da história³⁶. Antes o orçamento era compreendido como a fixação das despesas a serem pagas em dado exercício, as quais eram contrabalançadas com a previsão da receita necessária. Ou seja, em uma perspectiva histórica, a visão e o compromisso de transparência em relação aos motivos, objetivos e o mérito do gasto eram diferentes do atual, presente na Constituição Federal. Atualmente, o orçamento público tem como função ser um instrumento da administração pública para materialização das ações do governo, com o fim de autofuncionamento, mas sem esquecer do alcance dos objetivos sociais.³⁷

Esse ideário de orçamento-programa que estabelece os propósitos, os objetivos e as metas inseridas em uma estrutura de programas a realizar, permite que os planos expressos, em unidades de medida, o sejam também em termos de dinheiro, possibilitando assim levá-los à execução prática.

³⁵ ABREU, Cilair Rodrigues de. *A produção de informação no contexto do orçamento programar: uma análise a partir das informações contidas no cadastro de ações orçamentárias do governo federal*. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3937/1/2009_CilairRodriguesdeAbreu.pdf. Acesso em: 16 mar. 2022.

³⁶ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental: teoria, sistema, processo*. São Paulo: Atlas, 2019.

³⁷ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental: teoria, sistema, processo*. São Paulo: Atlas, 2019.

Por essa razão, mais recentemente ao orçamento público é dado o caráter de principal documento para divulgação das ações do governo juntamente à sociedade. Nessa conceituação embute-se uma das principais obrigações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que é a publicação periódica e sistemática das informações sobre as receitas e as despesas da instituição pública, para que o cidadão possa saber o que está acontecendo e exercer sua cidadania na fiscalização do que o governo faz.³⁸

A partir dessa linha de raciocínio, o orçamento reúne um conjunto de recursos disponíveis a serem aplicados segundo as prioridades estabelecidas e afinadas com a política adotada pelo gestor público. É sinônimo de transparência e “esclarecimento das obrigações dos governantes perante a sociedade”.³⁹

É exatamente neste ponto em que políticas públicas, direito e planejamento fiscal são temas absolutamente conectados. Essa concepção ganha força modernamente, quando de instrumento de autorização e controle, de modo que o orçamento passa também a auxiliar na administração e planejamento, veiculando a programação do governo, suas metas e objetivos.⁴⁰

Entende-se, assim, que um bom orçamento pode prestar serviços e estimular o desenvolvimento de um país, região ou política pública. Se elaborado na direção certa, considerando, por exemplo, as reais necessidades do problema social da política pública a que estiver vinculado, contribui sobremaneira para o bem-estar social. Todavia, se elaborado de forma insuficiente ou não bem planejada, atrapalha e até inibe sua implementação. Essa realidade tem consequências graves. Pode impactar no desenvolvimento de um município, estado ou país; não atende aos anseios da sociedade e desrespeita a garantia de uma série de direitos fundamentais.

O orçamento possui natureza jurídica por duas razões principais: assume a forma de lei e tem o caráter de lei formal. Não se trata de um jogo de palavras. Os eventos que formam o processo orçamentário têm amparo em normativos legais de variada hierarquia. Ainda que essas normas não estabeleçam regras jurídicas, a forma de lei é necessária para garantir a sua observância. Por outro lado, o orçamento é lei formal por resultar de decisão soberana dos poderes constituídos: governo e representação do povo democraticamente eleitos.⁴¹

Não por outra razão, a Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 70, estabelece duas espécies de estruturas de controle no sistema orçamentário brasileiro: controle externo e interno. Assim,

a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.⁴²

Ademais, os princípios orientadores das normas constitucionais são bastantes relevantes nesse contexto. O artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (princípio da legalidade). O que se extrai do dispositivo é um comando geral e abstrato, segundo o qual somente a lei poderá criar direitos, deveres e vedações, ficando os indivíduos vinculados aos comandos legais, disciplinadores de suas atividades.

³⁸ PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Waldir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Enfoque: Reflexão Contábil*, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

³⁹ PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Waldir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Enfoque: Reflexão Contábil*, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006. p. 24.

⁴⁰ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental: teoria, sistema, processo*. São Paulo: Atlas, 2019.

⁴¹ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental: teoria, sistema, processo*. São Paulo: Atlas, 2019.

⁴² BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2022. art. 71.

O artigo 37, caput, do texto constitucional, por seu turno, estabelece que: “a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. Essa obrigatoriedade está intimamente ligada ao Princípio da Indisponibilidade do interesse público, pois o administrador não pode agir como ele quiser dentro da Administração, e deve observar a legislação naquilo que lhe compete fazer. A legalidade está relacionada com a observância dos requisitos normativos para o planejamento e gestor público, devendo observar, em sua atuação, a Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as orientações da política pública a que disser respeito.

6.1 O dever do planejamento orçamentário como um dos meios de implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil no Brasil: entre a legalidade e a lacuna

No caso da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), a legalidade orientadora das disposições gerais, prevista no artigo 2º da Lei n.º 12.608/12, traz dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotarem medidas necessárias à redução dos riscos de desastre, e incerteza quanto ao risco não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras.

Inequivocamente, a Política Pública traz ao debate uma postura precaucional, que vai além da preventiva. Isso porque, não raras vezes, o risco potencialmente catastrófico, tanto na esfera pública quanto privada, pode estar relacionado a um determinado grau de incerteza científica, ou mesmo ao desconhecimento parcial em relação ao potencial de extensão do dano.

Assim, desde 2012, as disposições gerais da PNPDEC não deixam dúvidas quanto à opção do legislador pela ação antes da ocorrência do desastre. Entre as diretrizes da PNPDEC, há uma orientação de abordagem sistêmica das ações ligadas ao gerenciamento de risco e de desastre, mas com “prioridade às ações preventivas” (artigo 4º, II e III). A mesma perspectiva perpassa todo o arcabouço normativo que regula a proteção e defesa civil no País. Apesar disso, conforme demonstrado anteriormente, a maior parte dos recursos orçamentários segue sendo destinada à resposta.

Além da perspectiva da obrigação de fazer, imposta pela legislação, destaca-se que, por uma questão principiológica que rege a administração pública e sua gestão, o gasto público há de ser legítimo, no sentido de atendimento das necessidades públicas. Se é fato que as necessidades em matéria de redução de risco de desastre não encontram uma receita pronta em um país como o Brasil, com diferentes áreas geográficas, biomas e vulnerabilidades; os recentes desastres e suas principais causas potencializadoras têm apontado para a real necessidade de planejamento e ação em relação à matéria. Não há nada mais legítimo do que o investimento no desestímulo ao desastre, que não apenas gera perdas econômicas, financeiras e ambientais, mas compromete uma série de direitos constitucionalmente garantidos.

Além da legalidade e da legitimidade, a economicidade traz, para esse contexto, a consideração entre o objeto da despesa e menor custo possível. Nesse ponto, uma questão precisa ser destacada. A perspectiva do custo-benefício em matéria de desastre precisa ser ponderada considerando a complexidade da matéria, a qualidade dos estudos técnicos, seu necessário tempo de duração, e uma visão de longo prazo atenta às orientações científicas. É dizer, o investimento em obras e ações de prevenção pode não ser barato e não deve ser considerado gasto, mas investimento no próprio desenvolvimento do País. Se bem planejado e executado, acaba sendo muito mais eficiente do que os investimentos em resposta e recuperação, uma vez que tende a mitigar perdas e danos, e ainda contribui para o salvamento de vidas. Em complemento, ao mesmo tempo em que traz aos entes federados o dever de adotarem as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre, o artigo 2º, caput, da Lei 12.608/12, em seu § 1º, sinaliza com um contraponto, definindo que o dever dos entes federados no que tange à matéria poderá contar com a colaboração de entidades públicas, privadas e da sociedade em geral.

Legalidade, legitimidade e economicidade não são as únicas diretrizes principiológicas a guiarem o planejamento e execução do orçamento de políticas públicas como a de redução de risco e desastre. A transparência em relação ao orçamento e gasto público, a qual deve estar acompanhada de fácil acesso, compreensão e publicidade também é fundamental. Aliás, esse princípio está no Brasil desde 2000, em relação à entrada em vigor da Lei Complementar n.º 101/2000, que preconiza o dever de transparência dos instrumentos de gestão fiscal, como os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (artigo 48, §1, I, II, III, §2º a 5º, CF), aos quais será dada ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público.

Há pouco mais de dois anos, o Tribunal de Contas da União – TCU, no Acórdão n.º 351/2020, constatou que o processo de alocação de recursos e seleção de projetos para prevenção de desastres não possuía critérios técnicos estabelecidos para o alcance dos objetivos da PNPDEC. As seguintes fragilidades foram identificadas:

- a. a distribuição de recursos e a seleção de projetos para prevenção de desastres naturais não possuem critério técnico;
- b. há destinação de recursos para áreas menos necessitadas, em detrimento de outras mais carentes;
- c. a estruturação e a atuação dos membros do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, principalmente dos órgãos municipais de defesa civil, em relação à atuação preventiva são deficientes;
- d. recursos vão para obras com projetos deficientes porque são liberados sem prévia análise dos projetos e custos envolvidos.
- e. Em cumprimento à sua competência fiscalizatória, em 2022, o Tribunal de Contas da União criou um painel digital com dados de recursos para gestão de riscos e de desastres.⁴³ O espaço traz informações sobre a evolução da execução orçamentária e financeira das ações de defesa civil, e a distribuição dos recursos entre os estados e municípios atingidos por desastres. A perspectiva é a de que, por meio de atualizações semanais das informações, seja possível acompanhar o repasse de recursos pela União para os demais entes da federação para ações de respostas aos desastres, bem como a evolução dos gastos relacionados à prevenção.

Além das situações constatadas pelo TCU e da insuficiência orçamentária, a falta de regulamentação de instrumentos que poderiam ser uma fonte alternativa de recurso para prevenção e mitigação, como o caso do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), contribui, diretamente, para a não implementação da política pública neste quesito. Tão grave quanto a omissão é a demora de regulamentação de instrumentos importantes como é o caso do Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos, que somente veio a ser parcialmente regulamentado pelo Decreto n.º 10.692/21. Quase uma década se passou desde o reconhecimento legal de que essa espécie de cadastro é relevante para o processo de prevenção de desastre. Esse dever ficou condicionado à regulamentação do poder executivo, e, durante esse tempo, muitas perdas, danos e vidas precisaram ser contados até que um início de movimentação ocorresse.

A raiz da defesa civil no Brasil advém da ideia de defesa em um contexto de guerra, portanto, essencialmente focada em resposta. Essa linhagem, também, impulsionou o arcabouço normativo do Direito dos Desastres no Brasil⁴⁴. Desde a primeira medida provisória, na sequência revertida na Lei n.º 12.340/2010,

⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Painel de Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres*. Disponível em: https://www.tcu.gov.br/Paineis/_Pub/?workspaceId=77067ac5-ed80-45da-a6aa-c3f3fa7388e5&reportId=8c55a931-25b4-4d71-b645-bef3ab8249fc. Acesso em: 19 jun. 2022.

⁴⁴ DAMACENA, Fernanda D. L. *Direito dos Desastre e compensação climática no Brasil: limites e possibilidades*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.; CARVALHO, D. W.; DAMACENA, Fernanda D. L. *Direito dos desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

a perspectiva de base foi a transferência de recursos da União para o auxílio do ente federado em situação reconhecida como de desastre⁴⁵. Apenas posteriormente, com a entrada em vigor da Lei 12.983/14, que alterou a emenda da Lei 12.340/2010, a prevenção em área de riscos de desastres passou a ser considerada. A mesma lei elencou os meios de transferência de recursos financeiros da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco, sendo o primeiro deles o depósito em conta específica, a ser mantida pelo ente beneficiário em instituição financeira oficial federal.

Os Decretos n.º 10.593/2020 e n.º 11.219/2022 regulamentam a Lei n.º 12.340/10 definindo procedimentos a serem adotados pela SEDEC para as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos estados, Distrito Federal e municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres. Esses atos do poder executivo eram muito aguardados, pois esclarecem uma série de questões importantes para a execução prática das solicitações de recursos. Mas a questão segue sendo a mesma. Ainda que obrigatórias por lei, as transferências ficam condicionadas à disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério a que está vinculada a Defesa Civil. Logo, se o recurso inexistente, pois, dependente de um orçamento que não alcança os fins a que se destina, a definição de procedimento é inócua.

O segundo meio de transferência de recursos financeiros para prevenção, segundo a Lei n.º 12.983/14, é o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil – FUNCAP. Essa transferência seria oriunda do Fundo Nacional para fundos constituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ocorre que o Funcap nunca foi regulamentado no Brasil. Assim, embora a lei de 2014 tenha inspirado a criação de fundos estaduais e municipais pelo País, nenhum recebeu recursos do fundo federal. A importância da elaboração e posterior publicação de um plano anual de aplicação dos recursos do Funcap, após sua posterior aprovação por um Comitê Gestor, em um determinado período, e em modo de compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual, nunca foi considerada. A existência de um plano plurianual do fundo poderia trazer as informações sobre uma carteira de projetos em execução, o volume de recursos contratado e a estimativa de recursos disponíveis para aplicação; a indicação de áreas, temas e regiões prioritários para aplicação dos recursos; a indicação das modalidades de seleção, as formas de aplicação e o volume de recursos; dentre outros, nos moldes que ocorre no Fundo Clima, nos termos do Decreto n.º 9.578/2018.

As insuficiências e lacunas mencionadas ao longo deste artigo apontam para a falta de uma proposta de implementação da política pública em termos de financiamento das ações que fazem parte de todo ciclo de gestão de riscos e desastres. Sem bases sólidas de recursos, uma implementação bem-sucedida da política pública fica praticamente inviável, e o *compliance* legislativo, em termos de prevenção, fica comprometido. O planejamento, replanejamento, organização e fiel execução orçamentária, em matéria de proteção e defesa civil, não é uma opção, mas uma obrigação de estado, que independe do governo.

Se é verdade que o orçamento não é a única fonte de recursos à disposição das ações de prevenção e mitigação, também o é que as demais formas dependem de regulamentação ou de desenvolvimento, sobretudo no âmbito dos municípios que, em coro na pesquisa realizada por este estudo, apontam a falta de recursos financeiros como a maior necessidade das defesas civis para fins de estruturação.

6.2 O diagnóstico do problema às possíveis alternativas de solução

Considerando a revisão orçamentária realizada e sua execução, é possível perceber quão baixos são os recursos destinados à Proteção e Defesa Civil. Esse diagnóstico aponta para a necessidade de ampliação do

⁴⁵ Vide a redação da primeira ementa da Lei n.º 12.340/2010. BRASIL. *Lei nº 12.340, de 01 de dezembro de 2010*. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112340.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

número de ações ligadas à gestão de riscos e de desastres no Brasil. Em relação a esse contexto, é importante deixar mais claro e transparente que ações, de fato, precisam de mais recursos e, historicamente, são dependentes de suplementação.⁴⁶

Os orçamentos públicos no Brasil são, de forma geral, elaborados de forma incremental, ou seja, utilizam-se os dados do orçamento do ano anterior e acrescentam projeções e estimativas de receitas e despesas para o novo orçamento.

A Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016 convalida essa metodologia e instituiu novo regime fiscal, em virtude da necessidade de maiores cuidados com as finanças públicas, em que se optou por estabelecer, popularmente, o denominado de “teto de gastos” de modo que, de forma geral, os gastos públicos federais, por 20 anos, são atualizados pelos índices de preços ao consumidor.

Todavia, muitas das ações que podem auxiliar o melhor aproveitamento do orçamento, e logo diminuir a possibilidade de contingenciamento e redução, são conhecidas do poder público, e não exigem novos investimentos, mas passam por uma reprogramação orçamentária. Esse processo envolveria uma recuperação dos dados de execução orçamentária dos últimos anos. Propõe-se ao menos cinco anos, através do Tesouro Gerencial (sistema de consulta à execução orçamentária, financeira, patrimonial do Governo Federal), por meio do SIAFI, para a realização de diagnóstico do comportamento da utilização de cada um dos elementos de despesa da Defesa Civil. Há diversos manuais que podem auxiliar essa elaboração como o “Tesouro Gerencial Aplicado às Ações De Controle”, do Tribunal de Contas da União – TCU.⁴⁷

Uma revisão das ações orçamentárias possibilitaria maior clareza e transparência das ações, em especial envolvendo políticas públicas e as necessidades nacionais como foi identificado no projeto *Elos*⁴⁸. Já a reprogramação, auxilia a busca por espaço orçamentário que possibilite recursos a serem transferidos aos Municípios para, por exemplo, equipar as Defesas Cíveis e investir em prevenção.

A fim de operacionalizar a tarefa de acompanhamento do Orçamento, a Secretaria de Finanças e Orçamento – SOF publicou a Portaria SOF n.º 103/2012, que implantou o processo de acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias.

Uma alternativa importante para melhoria do orçamento são as emendas parlamentares, instrumento que o Congresso Nacional possui para participar da elaboração do orçamento anual. Por meio das emendas, os parlamentares procuram aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando a uma melhor alocação dos recursos públicos. Essa é a oportunidade que a política tem de acrescentar novas programações orçamentárias com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam.

De acordo com os dados levantados pelo questionário do projeto *Elos*⁴⁹, os recursos oriundos de emendas parlamentares são muito baixos. Apenas 5% das Defesas Cíveis municipais do Brasil declararam ter acesso a esse recurso. Essa é uma estratégia que pode ser melhorada. À exceção da Região Sudeste, que tem exemplos bem-sucedidos na área, observa-se uma falta de articulação da defesa civil com a política nesse sentido.

⁴⁶ Cenário que exige maiores políticas de caráter de prevenção, mitigação e preparação, focado mais em uma gestão de riscos do que na gestão dos desastres, estruturada em resposta e recuperação, ainda mais coadunando com protocolos internacionais, em vista da emergência climática, como a agenda 2030 da ONU. FACHIN, Luiz Edson. Agenda 2030: emergência climática e o papel das instituições públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 3, p. 623-634, 2020. p. 626.; Sobre o tema ver ainda: DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. A necessária interface entre direito, economia e finanças no processo de adaptação às mudanças climáticas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 3, 2020.

⁴⁷ BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. *Tesouro Gerencial Aplicado a Ações de Controle*. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44967/1/Tesouro%20Gerencial%20Aplicado%20as%20Acoes%20de%20Controle.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2021.

⁴⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ações de Proteção e Defesa Civil. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/22BO-acoas-de-protacao-e-defesa-civil>. Acesso em: 05 jun. 2022.

⁴⁹ MARCHEZINI, Victor (coord.). *Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil*. Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2021. p. 21 e seg.

A aplicação dos recursos provenientes de emendas parlamentares, assim como em toda política pública, deverá obedecer aos princípios formais da administração pública e nortear-se pela finalidade precípua da Administração, que é o atendimento do interesse público. Inere-se da nova sistemática, trazida pela Lei n.º 13.019/14, a pretensão de se estabelecer, por meio de diagnóstico da sociedade, quais áreas de atendimento devem ser priorizadas, bem como um sistema equânime para habilitação das entidades parceiras, com regras objetivas de seleção, vinculado a um diagnóstico objetivo da realidade territorial, e não mais por meio de escolha de cunho pessoal.

O estado de São Paulo representa um exemplo interessante de evolução nesse contexto. Apenas no ano de 2020, destinou R\$4.860.000,00 em emendas parlamentares para 34 municípios. Já em 2021 esse valor foi ampliado para R\$6.958.000,00, destinado a 52 municípios. Esse número expressivo de emendas ocorreu devido ao Programa de Reaparelhamento das Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil, criado pela Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil (CEPDEC). O Programa propôs ao parlamentar o envio de emendas aos Municípios escolhendo um dos três “kits” de equipamentos, sendo os valores de R\$100 mil, R\$200 mil e R\$300 mil.⁵⁰

Ponto de interesse dessa ação é que cada parlamentar recebia um Ofício da Defesa Civil do Estado de São Paulo, que, além de demonstrar, de forma ilustrada o Kit, continha uma orientação, recomendando como o parlamentar deveria escrever o Objeto, o valor do Kit, a prefeitura beneficiada e órgão beneficiado “Casa Militar/Defesa Civil”. Essas informações são importantes e evitam problemas de não pagamento da emenda a posteriori, por algum erro de redação. Após receber o material, as cidades que tiveram sua Defesa Civil contemplada passam por treinamento para uso do equipamento. Essa ação foi antecedida pela promulgação do Decreto n.º 64.849/2020 que autoriza a Casa Militar, do Gabinete do Governador, por intermédio da Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil – CEPDEC, a representar o Estado na celebração de convênios com Municípios paulistas, visando ao aparelhamento dos órgãos municipais de proteção e defesa civil, e dá providências correlatas, garantindo, assim, agilidade nas ações.

Além disso, no Estado de São Paulo, as emendas parlamentares individuais são de execução obrigatória desde a aprovação, pela Assembleia Legislativa, do chamado orçamento impositivo (parte do Orçamento-Geral da União, definida Congresso Nacional que não pode ser alterada pelo Poder Executivo). Após votação de uma emenda à Constituição estadual, em 2017, 0,3% da receita corrente líquida prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual passou a ser reservada a esse tipo de emenda.⁵¹

A correta execução das emendas orçamentárias depende da ação de três atores: prefeituras ou organizações da sociedade civil de interesse público, como ONGs, por exemplo, secretarias ou órgãos estaduais, e os deputados estaduais. As prefeituras e as organizações são responsáveis pelo fornecimento da documentação obrigatória para o recebimento dos recursos ou materiais previstos nas emendas. Entre suas atribuições, está prestar contas juntamente aos órgãos de controle. As secretarias de Estado devem cuidar da instrução processual necessária para realizar o repasse ou a utilização dos recursos. Já os deputados são os responsáveis por discutir e votar a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, sendo, durante a tramitação desta última, o momento certo para a apresentação das emendas parlamentares individuais.

Dentre as vantagens do desenvolvimento do papel das emendas parlamentares no contexto do orçamento, destacam-se: não há necessidade de alteração legislativa; os recursos podem ser utilizados para equipar as defesas civis ou para obra de prevenção/mitigação; trata-se de oportunidade que amplia a visibilidade da temática da Defesa Civil no parlamento.

⁵⁰ SÃO PAULO (Estado). Emendas Parlamentares. *Casa Civil do Estado de São Paulo*, [2021]. Disponível em: <http://www.casacivil.sp.gov.br/emendas/>. Acesso em: 06 maio 2022.

⁵¹ TONN, Richard Braga O. *Emendas Parlamentares Individuais Impositivas no Estado de São Paulo: guia prático para gestores*. São Paulo: [s. n.], [2021]. Disponível em: <https://www3.al.sp.gov.br/repositorio/noticia/N-05-2021/doc267265.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2022.

Dentre as desvantagens, os recursos oriundos de emendas somente podem ir para capital; não são recursos que possuem temporalidade; após a conquista da emenda, não é garantida sua utilização, sendo necessária atuação política para seu pagamento; os municípios devem estar aptos a receber (por exemplo, não podem receber municípios com problemas fiscais e no CADIN); é necessária a construção de plano de aplicação dos recursos.

7 Considerações finais

O conhecimento científico sobre política fiscal, orçamento direito e implementação da política pública voltada a ações de redução de risco de desastres é raro na literatura científica. Analisaram-se neste artigo fez essa análise ressaltando as limitações e insuficiências do orçamento da União para a implementação da política pública em relação ao quesito prevenção e mitigação, impulsionado pela necessidade apontada por órgãos municipais de proteção e defesa civil. Após discorrer sobre o diagnóstico da situação do orçamento federal nos últimos cinco anos, e do desenvolvimento de um raciocínio legal que apontou a importância das obrigações envolvidas nesse contexto, bem como sérias lacunas legislativas tanto em termos orçamentários quanto de outros instrumentos que ao orçamento poderiam ser complementares, algumas proposições foram apresentadas com o objetivo de reduzir as vulnerabilidades institucionais e orçamentárias detectadas. Por fim, a partir de exemplos práticos de implementação de políticas públicas, como é o caso do programa de aparelhamento das defesas civis municipais no Estado de São Paulo, buscou-se dar luz às boas práticas, que também devem ser desenvolvidas com o objetivo de obter recursos.

O artigo discutiu, ainda, o papel dos parlamentares em relação a esse tema, atendendo a uma das recomendações do Marco de Sendai para Redução de Risco de Desastres, da Organização das Nações Unidas, sobre a necessidade de envolvimento destes atores na agenda. Entretanto, novos estudos, ainda, precisam ser realizados a fim de entender, por exemplo, como as emendas parlamentares têm sido utilizadas em outras regiões do país, as limitações enfrentadas, os desafios fiscais enfrentados pelos órgãos estaduais de proteção e defesa civil, dentre outros aspectos.

Referências

- ABREU, Cilair Rodrigues de. *A produção de informação no contexto do orçamento programa: uma análise a partir das informações contidas no cadastro de ações orçamentárias do governo federal*. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3937/1/2009_CilairRodriguesdeAbreu.pdf. Acesso em: 16 mar. 2022.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil: (1995-2019)*. 2. ed. Florianópolis: FAPEU, 2020.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 08 maio 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ações de Proteção e Defesa Civil. *Portal da Transparência*, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-aco-es/acao/22BO-aco-es-de-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Dados abertos. *Portal da Transparência*, [2022]. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art44. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.692, de 03 de maio de 2021*. Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10692.htm. Acesso em: 12 abril 2022.

BRASIL. *Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018*. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei n.º 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.340, de 01 de dezembro de 2010*. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.983, de 02 de junho de 2014*. Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12983.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014*. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019compilado.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 4.320, 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 08 mar. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 14 maio 2022.

BRASIL. Leis Ordinárias. *Portal da Legislação*, [2022]. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias>. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. Medidas Provisórias Posteriores à Emenda Constitucional nº 32. *Portal da Legislação*, 2022. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>. Acesso em: 04 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. *Ofício SEI nº 438/2021/ME*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 06 out. 2021. Assunto: Proposta de modificação do Projeto de Lei do Congresso Nacional - PLN nº 16/2021 - CN. - Processo SEI n. 10080.101128/2021-33. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9025750&ts=1633634630684&disposition=inline>. Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Orçamento Anual 2022. *Gov.br*, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022/loa/volume_4_vetos.pdf. Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Plano Plurianual 2020/2023. *Gov.br*, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Diagnóstico de Capacidades e Necessidade Municipais em Proteção e Defesa Civil. *Gov.br*, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/diagnostico-de-capacidades-e-necessidade-municipais-em-protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 02 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Portaria nº 3.033, de 04 de dezembro de 2020*. Define procedimentos a serem adotados pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil para as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos estados, Distrito Federal e municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de recuperação em áreas atingidas por desastres. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.033-de-4-de-dezembro-de-2020-292419840>. Acesso em: 02 maio 2022.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Portaria SOF nº 103, de 22 de outubro de 2012*. Estabelece o acompanhamento da execução orçamentária das ações constantes na programação das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2012-1/portaria-sof/PortariaSOF103de191012.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. *Tesouro Gerencial Aplicado a Ações de Controle*. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44967/1/Tesouro%20Gerencial%20Aplicado%20as%20Acoes%20de%20Controle.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Nota Técnica Conjunta 4/2020*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-conjunta-4-2020-subsidios-a-apreciacao-do-projeto-de-lei-orcamentaria-ploa-para-2021/view>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 351/2020*. Relator: Min. João Augusto Ribeiro Nardes. Brasília, 19 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/351%252F2020/%2520 /DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=b2a32120-5a45-11ea-ae9c-cdf785744fc8>. Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Painel de Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres*. Disponível em: https://www.tcu.gov.br/Paineis/_Pub/?workspaceId=77067ac5-ed80-45da-a6aa-c3f3fa7388e5&reportId=8c55a931-25b4-4d71-b645-bef3ab8249fc. Acesso em: 19 jun. 2022.

CARVALHO, D. W.; DAMACENA, Fernanda D. L. *Direito dos desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

DAMACENA, Fernanda D. L. *Direito dos Desastre e compensação climática no Brasil: limites e possibilidades*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. A necessária interface entre direito, economia e finanças no processo de adaptação às mudanças climáticas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 3, 2020.

EMENDA de relator. In: BRASIL. Congresso Nacional. Glossário de Termos Orçamentários. *Congresso Nacional*, [2022]. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/emenda_de_relator#:~:text=Emenda%20%C3%A0%20programa%C3%A7%C3%A3o%20da%20despesa,Emenda%20. Acesso em: 17 maio 2022.

ENAP. *Legislação Aplicada à Logística de Suprimentos Lei nº 8.666/93, pregão e registro de preços – Módulo 06: Regime de Execução Indireta*. Brasília: ENAP, 2014.

ENTENDA a tramitação da medida provisória. *Congresso Nacional*, [2022]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>. Acesso em: 09 maio 2022.

FACHIN, Luiz Edson. Agenda 2030: emergência climática e o papel das instituições públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 3, p. 623-634, 2020.

FARIA, C. A. P. F. Implementação: ainda o elo perdido da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, C. A. P. F. (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 123-152.

FERENTZ, Larissa Maria da Silva; GARCAS, Carlos Mello. A Capacidade do Estado frente a gestão de riscos e desastres após a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012). *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 244-267, 2020.

GIACOMONI, James. *Orçamento governamental: teoria, sistema, processo*. São Paulo: Atlas, 2019.

MARCHEZINI, Victor (coord.). *Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil*. Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2021.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Waldir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Enfoque: Reflexão Contábil*, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

SANTOS, Flavio Rosendo dos *et al.* O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 1, p. 191-212, 2017.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto nº 69.849, de 23 de abril de 2020*. Dá nova redação ao artigo 4º do Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020, que decreta quarentena no Estado de São Paulo, no contexto da pandemia da COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências complementares. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64949-23.04.2020.html>. Acesso em: 12 abr. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Emendas Parlamentares. *Casa Civil do Estado de São Paulo*, [2021]. Disponível em: <http://www.casacivil.sp.gov.br/emendas/>. Acesso em: 06 maio 2022.

TONN, Richard Braga O. *Emendas Parlamentares Individuais Impositivas no Estado de São Paulo: guia prático para gestores*. São Paulo: [s. n.], [2021]. Disponível em: <https://www3.al.sp.gov.br/repositorio/noticia/N-05-2021/doc267265.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Execução orçamentária e financeira. *UFU*, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://ufu.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/execucao-orcamentaria-e-financiera>. Acesso em: 12 mar. 2022.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.