

# Anexo de Riscos Fiscais: Desafios à eficiência

**Haniel Lucio Meneses Lopes**

Orientador: Marcos Antônio Rios da Nóbrega

Coletânea de Pós-Graduação

**Especialização em Análise Econômica do Direito (AED)**

Volume 1



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  

---

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**MINISTROS**

Bruno Dantas (Presidente)  
Vital do Rêgo (Vice-Presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Jorge Oliveira  
Antonio Anastasia  
Johnathan de Jesus

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)  
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)  
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)  
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

**DIRETOR-GERAL**

Adriano Cesar Ferreira Amorim

**DIRETORA DE ALTOS ESTUDOS  
E COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADORA ACADÊMICA**

Renata Miranda Passos Camargo

**COORDENADORES PEDAGÓGICOS**

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

**COORDENADORA EXECUTIVA**

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

# **Anexo de Riscos Fiscais: Desafios à eficiência**

**Haniel Lucio Meneses Lopes**

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

**Orientador(a):**

Prof. Dr. Marcos Antônio Rios da Nóbrega

**Banca examinadora:**

Prof. Dr. Marcos Antônio Rios da Nóbrega

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Lopes, Haniel Lucio Meneses. **Anexo de Riscos Fiscais: Desafios à eficiência**. 2023. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 76 fl.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Haniel Lucio Meneses Lopes  
TÍTULO: Anexo de Riscos Fiscais: Desafios à eficiência  
GRAU/ANO: Especialista/2023

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Haniel Lucio Meneses Lopes  
haniel.lopes@gmail.com

## FICHA CATALOGRÁFICA

L131a LOPES, Haniel L. M.

Anexo de Riscos Fiscais: Desafios à eficiência / Haniel Lucio Meneses Lopes. – Brasília: ISC/TCU, 2023.

76 fl. (Monografia de Especialização)

1. Análise Econômica do Direito. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal.  
3. Lei de Diretrizes Orçamentárias. 4. Anexo de Riscos Fiscais I.  
Título.

CDU 02  
CDD 020

# Anexo de Riscos Fiscais: Desafios à eficiência

**Autor**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Análise Econômica do Direito realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 4 de abril de 2023.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Marcos Antônio Rios da Nóbrega  
Orientador  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva  
Avaliador  
Senado Federal

Dedico esse trabalho à minha família maravilhosa: Sandrine, Theo e Clara.

## Resumo

Este trabalho tem como objetivo evidenciar a baixa qualidade do Anexo de Riscos Fiscais, que é um instrumento que formaliza a gestão de riscos fiscais na administração pública brasileira. A proposta é analisar a estrutura de incentivos normativos e institucionais que não apenas permite, mas favorece e perpetua uma abordagem ineficiente para a gestão dos riscos fiscais na elaboração, apreciação e validação do referido instrumento, que se torna mera formalidade legal sem potencial benefício à administração pública. A avaliação da estrutura de incentivos é feita por meio da metodologia da Análise Econômica do Direito, que considera os elementos normativos jurídicos e institucionais como custos e benefícios capazes de afetar o comportamento dos agentes envolvidos com o gerenciamento de riscos no setor público.

**Palavras-chave:** no mínimo 3 palavras-chave, separadas por “ponto e vírgula”.

## Abstract

This paper aims to highlight the low quality of the Fiscal Risks Annex, an instrument that formalizes fiscal risk management in the Brazilian public administration. The proposal is to analyze the normative and institutional incentive structure that not only allows but favors and perpetuates an inefficient approach for fiscal risk management in the development, deliberation and validation of the referred instrument, which becomes a mere legal formality without potential benefit to the public administration. The evaluation of the incentive structure is carried out through the methodology of Law and Economics, which considers normative and institutional elements as costs and benefits capable of affecting the behavior of agents involved in risk management in the public sector.

**Keywords:**

## Lista de figuras

Figura 1 – Modelo de ARF para os entes subnacionais .....	33
Figura 2 – Item “Demandas Judiciais” no ARF de Goiânia - 2023.....	47
Figura 3 – Montantes do ARF de Goiânia - 2022 .....	49
Figura 4 – providências informadas pelos municípios estudados.....	53

## Lista de quadros

Quadro 1 – Municípios goianos com mais de 100 mil habitantes.....	18
Quadro 2 – Municípios com falhas de disponibilização de seus ARFs.....	42
Quadro 3 – Riscos ignorados pelo critério de relevância aplicado .....	43
Quadro 4 – Os municípios mais sucintos em seus ARFs .....	45
Quadro 5 – Os riscos fiscais mais relevantes.....	46
Quadro 6 – ARF de Rio Verde LDO 2021/2022 .....	54
Quadro 7 – ARFs de Trindade com variação dos montantes estimados.....	57

## Lista de abreviaturas e siglas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AED	Análise Econômica do Direito
ARF	Anexo de Riscos Fiscais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

## Sumário

<b>1.</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>14</b>
<b>2.</b>	<b>Problema e justificativa.....</b>	<b>16</b>
<b>3.</b>	<b>Objetivos .....</b>	<b>17</b>
3.1.	Objetivo geral .....	17
3.2.	Objetivos específicos.....	17
<b>4.</b>	<b>Metodologia .....</b>	<b>18</b>
<b>5.</b>	<b>Referencial teórico .....</b>	<b>20</b>
5.1.	A Análise Econômica do Direito (AED).....	20
5.2.	A aplicação da AED.....	22
5.3.	O gerenciamento de riscos fiscais na administração pública brasileira.....	23
5.3.1.	O conceito de risco e sua evolução.....	23
5.3.2.	Os riscos fiscais .....	25
5.3.3.	O gerenciamento dos riscos fiscais e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).....	31
5.3.4.	O modelo de elaboração do Anexo de Riscos Fiscais – o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) .....	32
<b>6.</b>	<b>O gerenciamento de riscos fiscais na administração pública municipal goiana e o Anexo de Riscos Fiscais.....</b>	<b>38</b>
6.1.	Os agentes envolvidos com o gerenciamento de riscos fiscais municipais ....	39
6.2.	O conteúdo informacional dos Anexo de Riscos Fiscais dos municípios estudados.....	41
6.2.1.	Os principais riscos e a falta de detalhamento .....	44
6.2.2.	As providências genericamente descritas .....	51
6.2.3.	O diagnóstico geral e o que seria esperado de um ARF.....	55
6.3.	A estrutura normativa de (des)incentivos à produção de efetivos Anexos de Riscos Fiscais .....	60
6.3.1.	O Poder Executivo .....	62
6.3.2.	O Poder Legislativo.....	64
6.3.3.	O Tribunal de Contas.....	66
<b>7.</b>	<b>Considerações finais.....</b>	<b>68</b>
	<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>72</b>

## 1. Introdução

No setor público a gestão de riscos apoia o gestor no cumprimento das suas responsabilidades de gerar, preservar e entregar valor público em benefício da sociedade. Os riscos são decorrem da natureza abrangente das atividades realizadas na busca de seus objetivos e incluem os derivados das realidades emergentes, das mudanças nas circunstâncias, nas demandas sociais e da própria dinâmica da administração pública, que abrange deveres de transparência, prestação de contas e obediência às normas (BRASIL, 2018).

Gerenciar riscos é fundamental para a gestão em todos os níveis. Não é uma atividade autônoma, mas parte de todas as atividades associadas à organização. É parte da governança e liderança, e engloba princípios, estrutura e processos que levam a um gerenciamento eficaz dos riscos nos contextos específicos das organizações, incluindo o comportamento humano e os fatores culturais (ABNT, 2018).

A gestão de riscos é especialmente importante na administração pública porque protege e contribui para uma melhor utilização dos recursos públicos. A gestão dos riscos fiscais, particularmente, tem como objetivo proteger a saúde das contas públicas, mitigando a deterioração da situação financeira e fiscal que resulta em dificuldades financeiras que comprometem a adequada prestação de serviços públicos.

A Constituição Federal de 1988 estipula, em seu art. 165, a necessidade de elaboração de instrumentos de planejamento e orçamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A LRF introduziu regulamentação a alguns desses instrumentos, visando aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal. O Anexo de Riscos Fiscais (ARF) é um destes instrumentos e foi concebido pelo §3º do art. 4º da LRF, como um anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A mera elaboração e apresentação do ARF não encerra a gestão de riscos fiscais, que compreende uma série de funções dinâmicas e contínuas ao longo do tempo passando desde a identificação, análise e mensuração dos riscos fiscais até o monitoramento e avaliação das ações e condutas adotadas para a mitigação ou enfrentamento desses riscos.

A obrigatoriedade de elaboração do ARF formalizou – e para a maioria dos entes federados instituiu – a gestão de riscos fiscais na administração pública brasileira. As normas vigentes exigem que isso seja feito de forma bastante simples: primeiro devem ser levantados e avaliados os passivos contingentes e demais riscos capazes de afetar as contas públicas e em seguida informadas as providências que serão tomadas na hipótese de concretização daqueles riscos.

Utilizando uma visão amparada pela Análise Econômica do Direito, o estudo teve como objetivo examinar os Anexos de Riscos Fiscais dos maiores municípios goianos, avaliando o estágio atual da gestão de riscos fiscais no âmbito das contas públicas no contexto das normas vigentes.

O trabalho não tem como objetivo a mera crítica ao descaso percebido com o gerenciamento de riscos fiscais no grupo de municípios analisados. Mas compreender e evidenciar a estrutura de incentivos que promove a estagnação do ARF no cenário atual.

Além disso, a mesma estrutura de incentivos identificada é generalizada e abrange todo o plano nacional de modo que as falhas semelhantes são encontradas nos Anexos de Riscos Fiscais de quaisquer outros municípios brasileiros. Raros são os casos dissidentes.

## 2. Problema e justificativa

Azevedo *et al* (2019) realizou estudo sobre os Anexos de Riscos Fiscais (ARFs) das capitais e de 9 municípios selecionados aleatoriamente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, dentre aqueles cujas populações estariam entre 100 e 200 mil habitantes, analisando o período de 2011 a 2016, e constatou baixo conteúdo informacional e reiteradas repetições de riscos e valores nos documentos, o que poderia indicar um tipo de elaboração do instrumento que visa o mero cumprimento formal da lei.

Quando o ARF se torna apenas um documento cerimonial, destituído de conteúdo efetivo, os governos estão deixando de ser transparentes e perdendo a oportunidade de aprender e eventualmente lidar de maneira apropriada com o gerenciamento de riscos fiscais.

Embora exista a obrigatoriedade de apresentação do ARF, as regras jurídicas e institucionais vigentes admitem a produção de documento que não é efetivo na gestão de riscos fiscais. Diante disso é oportuno empreender esforços para identificar as razões que levam a esse cenário.

Para realizar um diagnóstico da situação atual é possível empregar o ferramental da Análise Econômica do Direito (AED) para tentar compreender a estrutura normativa<sup>1</sup> de incentivos envolvida.

O trabalho se justifica por fazer esse diagnóstico, ou seja, identificar alguns incentivos que contribuem para que a elaboração, aprovação e fiscalização, enfim, a produção do Anexo de Riscos Fiscais seja realizada de modo a produzir um documento pobre em conteúdo, não efetivo e incapaz de fomentar a gestão de riscos fiscais municipais.

---

<sup>1</sup> O termo “estrutura normativa”, nesse contexto, não se limita às leis em sentido amplo, mas também às instituições e até mesmo ao conjunto de regras tácitas e informais denominadas “as regras do jogo” da sociedade. Esse assunto será abordado no item [5.1](#), que trata da AED.

## 3. Objetivos

### 3.1. Objetivo geral

O objetivo geral do trabalho divide-se em duas etapas. A primeira é evidenciar a deficiência de conteúdo dos Anexos de Riscos Fiscais municipais. Em seguida identificar a estrutura de incentivos normativos e institucionais que propicia essa baixa qualidade do ARF.

### 3.2. Objetivos específicos

São objetivos específicos deste trabalho:

1. Coletar os dois últimos Anexos de Riscos Fiscais disponíveis dos municípios estudados<sup>2</sup> e verificar o conteúdo dos documentos evidenciando os maiores riscos e o nível de detalhamento adotado nos riscos e nas providências indicadas.
2. Identificar a estrutura de incentivos normativos e institucionais que propicia essa baixa qualidade do ARF por meio das perspectivas dos agentes.
3. Oferecer sugestões de melhoria para a produção do ARF.

---

<sup>2</sup> Consideramos os maiores municípios goianos aqueles com população superior a 100 mil habitantes. Esse critério contemplou 14 municípios, conforme estimativa de 2022 do IBGE.

## 4. Metodologia

A metodologia seguida por este trabalho classifica-se como abordagem de pesquisa qualitativa com enfoque documental. Na primeira parte do trabalho, de identificação do conteúdo dos Anexos de Riscos Fiscais (ARFs) foi utilizada a análise de conteúdo, conceituada da seguinte forma:

A análise de conteúdo é um método de pesquisa que providencia meios objetivos e sistemáticos para fazer inferências válidas de dados verbais, visuais ou escritos para descrever e quantificar fenômenos específicos. Infelizmente, para alguns pesquisadores, validade científica é igualada a quantificação [...] Análise de conteúdo é mais que um jogo de soma; ela se preocupa com significados, intenções, consequência e com o contexto (SAMPAIO, 2021, p.16 apud DOWNE-WAMBOLDT, 1992, p.314).

Primeiramente foi escolhido o critério populacional para definir quais municípios teriam seus ARFs analisados. Optou-se por delimitar o estudo aos municípios do Estado de Goiás com população superior a 100 mil habitantes<sup>3</sup>. A partir desse critério, segundo dados da estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2022, foram selecionados os 14 municípios demonstrados a seguir:

**Quadro 1 – Municípios goianos com mais de 100 mil habitantes**

	Município	População
1º	Goiânia	1.414.483
2º	Aparecida de Goiânia	500.760
3º	Anápolis	393.417
4º	Rio Verde	214.607
5º	Águas Lindas de Goiás	208.892
6º	Valparaíso de Goiás	196.967
7º	Luziânia	196.416
8º	Senador Canedo	153.522

<sup>3</sup> Na ausência de um critério populacional oficial e bem definido para classificar um município como de grande ou pequeno porte, optou-se pela classificação proposta em duas tentativas frustradas de alteração do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que consideravam como de “grande porte” os municípios com população superior a 100 mil habitantes, conforme disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/10/06/criados-criterios-de-classificacao-do-espaco-urbano-e-rural> e <https://www.camara.leg.br/noticias/225429-PROPOSTA-ALTERA-CRITERIOS-PARA-CLASSIFICACAO-DE-MUNICIPIOS-RURAI-E-URBANOS>

9º	Trindade	149.167
10º	Itumbiara	113.838
11º	Formosa	112.542
12º	Catalão	110.612
13º	Planaltina	108.846
14º	Jataí	104.656

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022).

Foram identificados os principais riscos e providências informados para os municípios selecionados de acordo com os critérios previamente definidos. Os critérios empregados para essa identificação e as dificuldades encontradas são evidenciados no tópico [6.2](#), que trata do conteúdo informacional dos documentos estudados.

Para a segunda parte da análise, que trata da identificação da estrutura de incentivos normativos e institucionais que fomenta a elaboração do instrumento, sua discussão, aprovação e posterior validação, foi utilizada a abordagem metodológica explicativa.

## 5. Referencial teórico

### 5.1. A Análise Econômica do Direito (AED)

A Análise Econômica do Direito (AED) também conhecida como Direito e Economia (*Law and Economics*) surgiu nos Estados Unidos ao final da década de 1950 e é definida como a aplicação das teorias e métodos empíricos da Economia às normas e instituições jurídico-políticas.

O termo "instituições" engloba todas as "regras do jogo" de uma sociedade, ou seja, os limites ou restrições estabelecidos para disciplinar as relações humanas, tais como as regras de uma competição esportiva, abrangendo tanto as formais, como a Constituição e as leis, quanto as informais e tácitas, como os valores, as crenças, a religião e as normas de comportamento, que pautam a atuação dos indivíduos e dos entes sociais<sup>4</sup> (SALAMA, 2013).

Gico Jr. (2010) resume o direito como a arte de regular o comportamento humano e a economia como a ciência que estuda o modo de o ser humano tomar decisões e se comportar em um contexto de recursos limitados e suas consequências. A AED seria, então, a utilização dos ferramentais da economia e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas.

Para Salama (2013), uma das finalidades da AED é apontar implicações das diversas possíveis escolhas normativas e, de uma perspectiva pragmática e consequencialista, a AED percebe o Direito como um instrumento destinado à consecução dos fins sociais.

Cooter (2016) explica que, os legisladores costumam se indagar de que maneira determinada sanção influenciaria o comportamento dos indivíduos. Gostariam, por exemplo, de prever o que aconteceria com a qualidade e os preços futuros de determinado produto, caso fosse decidido pela imposição de pesadas penas aos fabricantes que vendessem unidades defeituosas, ou, em outro exemplo, se a quantidade de crimes diminuiria se os réus fossem automaticamente para a prisão na terceira reincidência delituosa.

A economia forneceu uma base teórico-científica para prever os efeitos das sanções no comportamento, o que possibilitou analisar os efeitos dos custos pessoais infligido aos indivíduos, comumente expressos no linguajar dos economistas como os

---

<sup>4</sup> Essa visão abrangente das instituições decorre do trabalho de Douglas North, economista estadunidense laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1993 por seu trabalho sobre a natureza das instituições como estrutura de incentivos de uma sociedade, inclusive como determinantes da sua performance econômica (KANG, 2020).

"preços" das sanções, isto é, custos que poderiam incentivar ou coibir o comportamento dos indivíduos.

Assim como as pessoas reagem aos "altos preços" de determinado bem, reduzindo o consumo desse bem, os "altos preços" decorrentes de sanções mais severas poderiam reduzir a atividade sancionada (COOTER, 2016).

A economia, auxiliada por teorias de base matemática, como a teoria dos jogos e a microeconomia, e de métodos empíricos, como a estatística e econometria, viabilizou a análise dos efeitos desses preços implícitos no comportamento dos indivíduos, de modo comprovadamente superior à abordagem utilizada anteriormente, que era a de se fazer suposições com base nos limitados fatos disponíveis e na simples intuição (COOTER, 2016).

Na AED, coexistem duas dimensões, distintas e independentes: 1) a dimensão positiva, também chamada de descritiva, que se ocupa das repercussões do direito no mundo real dos fatos e 2) a dimensão normativa, também conhecida como prescritiva, que se ocupa de estudar se, e como, noções de justiça se relacionam com noções de eficiência econômica, maximização da riqueza e do bem-estar (SALAMA, 2013).

Gico Jr (2010) distingue a dimensão positiva da análise econômica como "o que é" em contraste com a dimensão normativa que seria "o que deve ser", de modo que a primeira está relacionada a um critério de verdade – ou fático, e a segunda a um critério normativo.

Essa diferenciação entre análise positiva e normativa é importante pois o que existe no mundo dos fatos – *o que é* – pode ser objeto de investigação por métodos científicos e tem resultados passíveis de falsificação, ao passo que o que existe apenas no mundo dos valores – *o que deveria ser* – não pode (GICO JR, 2010).

Nesse sentido, a AED positiva serviria para auxiliar na compreensão das normas existentes, por meio de um viés descritivo ou explicativo, buscando usar ferramentas da economia, mas também se socorrendo de outros campos do saber como a filosofia, a antropologia, a psicologia e a história, para identificar os prováveis efeitos das regras jurídicas sobre o comportamento dos atores sociais relevantes em cada caso (SALAMA, 2013).

Já a Análise Econômica do Direito normativa auxiliaria na escolha da alternativa mais eficiente dentre as alternativas possíveis e que se traduz no melhor arranjo institucional considerando determinado vetor normativo previamente definido (GICO JR, 2010).

## 5.2. A aplicação da AED

A análise jurídica tradicional tem como foco o conteúdo e alcance das normas, sendo a normatividade pressuposta e o instrumental predominantemente usado a hermenêutica. Já a AED considera o direito como um conjunto de regras que estabelecem custos e benefícios que incentivam ou refreiam determinadas escolhas e comportamentos dos agentes (GICO JR, 2010).

A Economia, ao possibilitar prever as consequências das diversas regras jurídicas nos comportamentos dos indivíduos retira as consequências do fenômeno jurídico da periferia trazendo-as para o centro do debate (SALAMA, 2013).

A abordagem da AED investiga as causas e consequências das regras jurídicas e de suas organizações buscando prever como os agentes – cidadãos, agentes públicos, etc – se comportarão diante de determinada regra e como vão alterar seu comportamento caso essa regra seja mudada (GICO JR, 2010).

A AED positiva auxilia a compreender o que é a norma jurídica e quais as consequências prováveis da adoção de determinada regra, enquanto a AED normativa ajuda a escolher dentre as alternativas possíveis a mais eficiente (GICO JR, 2010).

Na realização de uma análise de dimensão positiva – a existente no mundo dos fatos, tal como um exercício de prognose ou uma aferição de eficiência – não é possível oferecer sugestões de políticas públicas ou de como certa decisão deveria ser tomada, mas no máximo identificar as alternativas normativas possíveis, investigar suas prováveis consequências e comparar a eficiência das soluções possíveis, de modo a compor um exame baseado no custo-benefício (GICO JR, 2010).

Agora, se a análise em questão for do tipo normativa – a valorativa, que afirma, por exemplo, que uma política pública ou solução X deve ser adotada em detrimento de sua alternativa Y – seria possível sugerir qual a melhor alternativa, mas somente se o critério normativo, com base no qual as referidas alternativas deverão ser ponderadas, seja previamente estipulado (GICO JR, 2010).

Nesse sentido é importante esclarecer esse conceito essencial da economia: a *eficiência*. Cooter (2016) aponta, em uma perspectiva ligada à economia, que determinado processo de produção seria eficiente quando duas condições forem cumpridas: 1) não for possível manter o nível de produção igual e reduzir os custos e 2) não for possível produzir mais sem aumentar os custos.

Cooter (2016) também indica que existem outros critérios de eficiência. A chamada de eficiência de Pareto<sup>5</sup> diz respeito à satisfação de preferências individuais:

---

<sup>5</sup> Vilfredo Pareto foi um cientista político, sociólogo e economista italiano que ajudou no desenvolvimento da teoria econômica ao introduzir seu conceito, também conhecido como *Ótimo de Pareto*. Também contribuiu

determinada situação seria *Pareto-eficiente* se for impossível melhorar a situação de alguém sem piorar a situação de outra pessoa.

Dito de outro modo: se uma alteração melhorar a situação de pelo menos uma pessoa sem piorar a situação de mais ninguém, esta seria uma alocação eficiente. Se qualquer tentativa subsequente de realocação, visando melhorar a situação de um indivíduo, necessariamente piorasse a situação de outro este seria um estado de *eficiência ou ótimo de Pareto*.

A teoria de eficiência de Pareto sofreu uma série de críticas, em especial por ignorar os custos de transação e as externalidades negativas (BOTELHO, 2016, p. 28 apud DURLAUF, BLUME, 2008).

Outra definição de eficiência, mais abrangente, é proposta pelo critério de eficiência ou melhoria de Kaldor-Hicks, que tem como vantagem poder ser usado em uma ampla gama de situações e ambientes em que as externalidades e os elevados custos de transação impossibilitem o alcance de resultados Pareto-eficientes (BOTELHO, 2016, p.37).

Cooter (2016) explica que a eficiência de Kaldor-Hicks é uma tentativa de superar a restrição imposta pelo critério de Pareto, de realocação apenas quando a melhoria de um ou mais não piore a situação de mais ninguém. O critério de Kaldor-Hicks admite alocação que resulte em ganhadores e perdedores. A realocação é considerada eficiente quando o ganho dos ganhadores for suficiente para compensar as perdas dos perdedores. No entanto o critério não considera essa compensação aos perdedores como obrigatória<sup>6</sup>.

### 5.3. O gerenciamento de riscos fiscais na administração pública brasileira

#### 5.3.1. O conceito de risco e sua evolução

O conceito de *risco* traz consigo a noção de incerteza, inclusive quanto à sua origem. Aven (2012) explica que o conceito é de origem controversa e disputada na literatura<sup>7</sup> e vem sofrendo alterações graduais ao longo do tempo. O conceito mais antigo do termo designara os perigos que poderiam comprometer as embarcações no

---

com a microeconomia por meio da aplicação da curva de indiferença em suas teorias do *consumidor* e do *produtor* (FRAZÃO, 2015).

<sup>6</sup> Uma melhoria de Kaldor-Hicks pode melhorar a situação de alguns deixando outros piores. O critério defende que seria justificável para a sociedade como um todo permitir que algumas pessoas sofressem piora da sua situação, se disso resultasse um ganho maior, superior às perdas, para todos os outros.

<sup>7</sup> Para ilustrar a enorme divergência quanto à etimologia do termo, Aven (2012, p. 3) destaca que alguns autores defendem que o termo “risco” tem origem na língua italiana, outros afirmam que é de origem portuguesa, enquanto há aqueles que asseguram que vem do espanhol e por fim alguns outros que declaram que veio do grego.

mar, ou as cargas transportadas, face à proximidade com perigos como rochas, penhascos, ventos contrários e marés turbulentas.

Atualmente, segundo o Dicionário de Inglês de Oxford, o termo risco pode significar: "(1) a possibilidade de perda, dano ou prejuízo ou outra circunstância adversa ou indesejada; (2) uma jornada, empreendimento ou plano de ação perigoso e (3) uma pessoa ou coisa considerada capaz de produzir um resultado bom ou ruim sobre determinado aspecto ou considerada como uma ameaça ou fonte de perigo" (AVEN, 2012).

Os glossários brasileiros são menos otimistas que Oxford, que ainda considera em suas definições um eventual resultado positivo para o *risco*. Os léxicos Michaelis, Houaiss e Aurélio definem *riscos* relacionando-o a resultados negativos.

Michaelis (RISCO, 2022), conceitua como a "possibilidade de perigo, que ameaça as pessoas ou o meio ambiente", Houaiss (RISCO, 2009), além de uma definição similar à de Michaelis, também aponta o termo como a "probabilidade de insucesso de determinado empreendimento, em função de acontecimento eventual, incerto, cuja ocorrência não depende exclusivamente da vontade dos interessados" e Aurélio (RISCO, 2004) é bem conciso ao indicar risco como sendo "perigo ou possibilidade de perigo".

Diferentemente dos seus pares, o dicionário Aulete (RISCO, 2022, grifo nosso) destaca o potencial positivo para o termo ao conceitua-lo como: "possibilidade de insucesso; condição em que se pode perder ou *ganhar* (por ex.: em um jogo de azar)". Nesse sentido, LIEBER (2002) APUD (Stoppelli, 1993) menciona que no idioma italiano, um dos mais antigos registros do vocábulo, o termo *risicare*, deu origem à expressão moderna *rischiare*, que significa "arriscar", com a semântica usada na expressão: "Quem não arrisca não petisca".

O conceito recebeu renovada atenção quando surgiram as primeiras tentativas de mensurá-lo. LIEBER (2002) relaciona a quantificação do risco ao trabalho de Pascal (1623-1662) que formulou, juntamente com seu amigo Pierre de Fermat (1601-1665), o cálculo de probabilidades, no século XVII, inicialmente como forma de encontrar a solução para o problema de dividir o resultado de apostas em um jogo interrompido.

Posteriormente o conceito de probabilidade, e sua relação inerente com o risco, foi expandido por trabalhos de Christiaan Huygens (1629-1695), Pierre-Simon Laplace (1749-1827) e Carl Friedrich Gauss (1777-1855), dentre outros, o que ampliou o potencial de associação do termo 'risco' aos benefícios de empreendimentos, já que usualmente se optava por medir os "ganhos" ao invés das perdas.

No século XX ocorreram mudanças que provocaram impactos no conceito de *risco*, em razão da premente necessidade de evitá-lo. Foi um período de amadurecimento do que se denominou *gestão de riscos*. Nos anos 1920, mudanças

radicais deslocaram os fundamentos estáticos e artificialmente seguros da teoria econômica clássica, cujas regras transmitiam uma sensação de estabilidade aos agentes econômicos.

O britânico John Maynard Keynes<sup>8</sup> demonstrou que a teoria clássica não poderia representar a realidade, uma vez que estaríamos imersos em incertezas e que, não haveria, de antemão, fontes seguras para lidar com essa imprevisibilidade. Caberia, nesse sentido, buscar minimizar o impacto dessa incerteza, por meio de estratégias para lidar com o risco que diminuam as perdas caso o evento incerto ocorra (NÓBREGA, 2010).

Assim, o conceito de risco continua sofrendo transformações, assumindo diversos significados em virtude do contexto em que se insere. Aven (2012) identificou que as definições do termo risco dos últimos 50 anos surgiram com o desenvolvimento do campo científico da análise de riscos.

A Norma NBR ISO 31.000:2018, cujo escopo abrange a gestão de riscos de qualquer tipo de organização, define o risco como o “efeito da incerteza nos objetivos”, considerando ainda um “efeito” como um desvio em relação ao esperado, que pode ser positivo, negativo ou até mesmo ambos, apto a criar ou resultar em oportunidades e ameaças. (ABNT, 2018).

Na administração pública o risco subsiste desde o planejamento, passando pela gestão dos bens e pelas atividades de aplicação dos recursos públicos, até os resultados das políticas públicas e o controle e fiscalização (BRASIL, 2018).

O *Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos*<sup>9</sup> bifurca a descrição da ISO 31.000, ao conceituar o termo *risco* como a “possibilidade de ocorrência de um evento que afete *adversamente* a realização de objetivos” e o termo *oportunidade* como a “possibilidade de ocorrência de um evento que afete *positivamente* a realização de objetivos” (BRASIL, 2018).

### 5.3.2. Os riscos fiscais

Segundo Kopits (2014) os riscos fiscais referem-se à incerteza associada ao panorama das finanças públicas e podem ser definidos como a probabilidade de ocorrência de diferença relevante entre o desempenho fiscal real e o esperado, considerando um horizonte de curto a médio prazo. A aludida diferença tem potencial

---

<sup>8</sup> Keynes foi um renomado economista que iniciou uma revolução no pensamento econômico da década de 1930. Suas ideias impactaram tanto a teoria macroeconômica quanto as políticas econômicas instituídas pelos governos.

<sup>9</sup> Diferentemente da ISO 31.000 que possui um escopo generalizado e é aplicável a quaisquer organizações, este documento, instituído pela PORTARIA-SEGECEX nº 2/2018, tem como foco o setor público. Uma de suas finalidades é apoiar a avaliação da maturidade da gestão de riscos em organizações públicas, identificando aspectos que necessitam ser aperfeiçoados.

de contribuir para o aumento do endividamento público e fragilizar toda uma economia, tornando-a mais vulnerável a choques.

Existem três tipos principais de riscos fiscais: os *técnicos*, os *políticos* e os *econômicos*. Os riscos fiscais técnicos resultam de erros no processo de estimativa de receitas e previsão de despesas, bem como de problemas nos dados e métodos utilizados nesse processo (KOPITS, 2014).

Os riscos fiscais políticos são os mais difíceis de identificar, já que envolvem ação – ou omissão – imprevisível e discricionária do governo, que se desvia de compromissos previamente pactuados, inclusive aqueles expressos nos orçamentos (KOPITS, 2014).

Os riscos fiscais econômicos dizem respeito às variáveis macroeconômicas ligadas às previsões fiscais, tais como a atividade econômica, a taxa de juros e as políticas monetária, fiscal e cambial (KOPITS, 2014).

Esses riscos incluem a realização provável de passivos contingentes decorrentes de eventos que exigem que o Estado consuma recursos e que, em regra, não contavam com previsão orçamentária, tais como as inadimplências de empréstimos concedidos, certas demandas judiciais, certas obrigações derivadas de contratos, os desastres naturais e outros eventos de natureza extraordinária (KOPITS, 2014).

Os riscos fiscais econômicos afetam as contas públicas negativamente ao conduzi-las ao déficit seja por redução da receita ou por aumento da despesa. Os riscos fiscais técnicos, de modo análogo, causam impacto negativo ao superestimar a previsão das receitas e subestimar a realização das despesas.

Os riscos também podem ser classificados como endógenos e exógenos. Os endógenos, isto é, os gerados internamente, referem-se principalmente aos passivos contingentes, abrangendo as obrigações possíveis e prováveis. Já os exógenos seriam os ligados a incertezas macroeconômicas externas, como a situação do comércio internacional, a conjuntura monetária global, as guerras e outros fatores externos que afetam a logística e o mercado internacional (KOPITS, 2014).

Com a globalização as nações passaram a ter economias cada vez mais interconectadas e dependentes umas das outras. Silva, Lunelli e Cleto (2021, p. 2, apud Segalis, França e Atsumi 2012) afirmam que “o processo de globalização, que afetou em diferentes graus todos os membros da comunidade econômica mundial, tornou o comércio internacional vital para a economia das nações, tendo como resultado uma interdependência jamais vista”.

Essa interdependência, embora seja claramente necessária para o desenvolvimento das nações, as torna mais suscetíveis, dentre outros, ao risco fiscal exógeno.

O Brasil, por exemplo, exportador tradicional de produtos básicos, em especial *commodities*, mantém dependência nas exportações para a China, sendo o mercado chinês responsável por 28,1% do total das exportações brasileiras no ano de 2019. Claramente, a dependência de um único país para quase um terço das exportações nacionais representa uma maior exposição ao risco exógeno (SILVA; LUNELLI; CLETO, 2021).

Os riscos fiscais econômicos e técnicos podem ser classificados em específicos, gerais e sistêmicos. Os riscos específicos estão relacionados às despesas com ações e programas governamentais, medidas fiscais e outras decisões políticas que causam impacto incerto no orçamento ao longo do tempo, em especial obrigações resultantes de passivos contingentes (KOPITS, 2014).

Os riscos fiscais gerais remetem às estimativas e projeções de variáveis macroeconômicas, tais como o Produto Interno Bruto (PIB), taxas de juros da economia e taxas de câmbio, dentre outros. Já os riscos sistêmicos referem-se à probabilidade de insolvência do Estado, ou seja, o risco de falência inesperada e conjunta dos setores público e financeiro, como vivenciaram a Islândia, Irlanda, Grécia, Chipre e Argentina (KOPITS, 2014).

A maior parte dos riscos específicos são endógenos, em geral excetuando-se apenas os riscos de desastres naturais e os de saúde pública. Esses riscos são incorridos tipicamente por governos que fazem uso de dispositivos geradores de risco. São exemplos de dispositivos geradores de risco as despesas extraorçamentárias, Parcerias Público-Privadas (PPPs) e pensões públicas não financiadas<sup>10</sup> (KOPITS, 2014).

Os instrumentos ou dispositivos geradores de risco autorizam o comportamento gerador de risco pelo governo, ao permitir manobras que aumentam o espaço fiscal no curto prazo ao custo de aumentos consideráveis da dívida pública e da vulnerabilidade fiscal no médio e no longo prazo (KOPITS, 2014).

Um exemplo de dispositivo gerador de risco comum à realidade brasileira e que afeta as finanças públicas da União, dos Estados e dos Municípios é o uso indiscriminado do mecanismo de “Restos a Pagar”<sup>11</sup>.

Outro exemplo específico seria a Emenda Constitucional (EC) nº 126 de 21 de dezembro de 2022 que autorizou o Governo Federal a incluir 145 bilhões de reais fora do teto de gastos estabelecido pela EC nº 95/2016 que instituiu o chamado “Novo

---

<sup>10</sup> Compromissos previdenciários decorrentes da nacionalização de fundos privados.

<sup>11</sup> De acordo com o art. 36 da Lei 4.320/1964, Restos a Pagar são as despesas orçamentárias empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro de cada exercício financeiro. Distinguem-se em processados (quando a despesa cumpriu o fato gerador e foi comprovada por meio dos títulos e documentos correspondentes) e não processados (quando a despesa ainda não alcançou o estágio de “processada”).

Regime Fiscal” que terá vigência de vinte exercícios financeiros da sua promulgação – salvo alterações supervenientes.

O abuso dos instrumentos geradores de risco causou, em muitos países, redução substancial do espaço fiscal devido ao fracasso em se realizar reformas estruturais na tributação, direitos sociais e outros programas de execução obrigatória (KOPITS, 2014).

Observando o contexto brasileiro de federalismo tridimensional, os riscos gerais, aqueles vinculados a parâmetros macroeconômicos, como a inflação, o nível de emprego, o PIB, a taxa de câmbio, e outros, afetam todos os três níveis da federação, ora desfalcando a receita prevista, ora ampliando os dispêndios.

As repercussões dos riscos gerais podem alcançar os tributos específicos da competências tributária de cada ente federativo, mas também podem causar impactos reflexos, numa espécie de efeito cascata, uma vez que há tributos que sofrem repartição tributária, hipóteses em que cabe à União repassar parte de suas receitas para os Estados e Distrito Federal, ou aos Estados repassar parte de suas receitas aos Municípios.

Além dos impactos na receita prevista, os riscos gerais podem afetar a despesa pública, aumentando repentinamente a demanda por serviços públicos como assistência social, saúde e segurança pública e conseqüentemente ampliando os dispêndios necessários para fazer frente a esse incremento.

A pandemia de Covid-19, por exemplo, causou choque na economia global, levando o mundo a entrar em uma recessão em 2020 e agravando a situação da economia brasileira, que já enfrentava desafios antes da crise global de saúde e que deteriorou a ponto de alcançar recordes negativos de variação em diversos agregados macroeconômicos a partir da necessidade de adoção de medidas de distanciamento social com o objetivo de reduzir o ritmo de contágio do vírus (TRECE, 2020).

São exemplos de riscos específicos bastante comuns os derivados de: 1) demandas judiciais; 2) desastres ambientais, naturais, como a pandemia de Covid-19, ou provocados pelo homem, como o rompimento da barragem de rejeitos em Mariana em 2015 e 3) inadimplência, em especial a fiscal, que posteriormente gera crédito tributário após inscrição em dívida ativa.

As demandas judiciais compreendem as ações ajuizadas contra o ente federativo, suas estatais dependentes e outras entidades pelas quais o ente responda. Na esfera federal a Advocacia Geral da União estabeleceu três critérios distintos para classificação desses riscos. As ações seriam classificadas, quanto à probabilidade de perda, como risco: 1) provável; 2) possível e 3) remoto.

Os riscos prováveis, com alta probabilidade de perda, ensejam registro no passivo do balanço patrimonial, isto é, devem ser registrados como uma obrigação reconhecida, que se não ocorrer será revertida posteriormente.

Os riscos possíveis são aqueles cuja probabilidade de perda não é alta, mas ainda é considerável. Esses riscos não são registrados no passivo do balanço patrimonial, mas devem ser considerados como passivos contingentes. Os riscos de probabilidade remota não ensejariam nenhum tipo de registro contábil.

Relativamente às demandas judiciais na área da saúde, Castro (2011) identificou que entre 2009 e 2010, em Minas Gerais, houve incremento de 78,64% dos dispêndios com atendimento das sentenças judiciais, enquanto o crescimento da Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>12</sup> no mesmo período correspondeu a uma variação real de 7,92%.

No ano de 2010, o montante para atendimento daquelas demandas judiciais suplantou o de programas e atividades governamentais planejadas como a *Farmácia de Minas, Promoção e Execução de Ações de Saúde e Ampliação da Cobertura Populacional do Programa Saúde da Família*. Portanto, os riscos fiscais específicos não gerenciados acabam desvirtuando o orçamento aprovado (CASTRO, 2011).

Estudo elaborado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (*Inspere*) para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) constatou que o número de demandas judiciais relativas à saúde aumentou 130% entre 2008 e 2017 e que, em apenas sete anos houve um crescimento de aproximadamente 13 vezes nos gastos do Ministério da Saúde com demandas judiciais, alcançando o expressivo montante de R\$ 1,6 bilhão em 2016 (INSPER, 2019).

Em relação aos desastres ambientais naturais, Almeida (2012) constata que, em 2008, o Brasil aparecia em 13º lugar no *ranking* dos países mais afetados por desastres naturais, o que colocou em xeque a crença de que o país não é atingido por fenômenos naturais perigosos.

No ano de 2008, 135 pessoas perderam a vida em razão de precipitações intensas, inundações e deslizamentos de terra em Santa Catarina, e nos anos seguintes muitas outras pessoas perderam suas vidas em razão de desastres similares, com destaque para o ocorrido em janeiro de 2011, quando no Estado do Rio de Janeiro 916 pessoas morreram, e pelo menos 35 mil ficaram desalojadas, o que provocou forte prejuízo econômico e incomensurável prejuízo social para a região (ALMEIDA, 2012).

É importante destacar a pandemia de Covid-19, que alterou as relações sociais e econômicas em nível global. Além de impactar diretamente as receitas e despesas e converter passivos contingentes em obrigações reais, a pandemia sujeitou os

---

<sup>12</sup> A RCL é o parâmetro para o limite com a despesa total com pessoal e, nos termos do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LC nº 101/2000), corresponde ao “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes” considerando as deduções expressas na própria LRF.

governos a outros riscos fiscais derivados da maneira como elaboraram suas políticas de resposta à crise (BALIBEK, 2020).

Os efeitos da pandemia de Covid-19 abrangem, dentre outros, os impactos negativos nos parâmetros macroeconômicos, como as taxas de emprego, queda acentuada nos preços das *commodities* e elevada depreciação cambial e outros fatores que levaram à necessidade de diversas formas de socorro financeiro por parte do Estado.

No Brasil a pandemia agravou ainda mais as vulnerabilidades financeiras preexistentes e gerou uma ampla gama de efeitos econômicos e sociais que exigiram rápida reação do governo e que causaram grande pressão nas finanças públicas.

Com o Auxílio Emergencial, iniciativa governamental de maior materialidade entre todas as políticas governamentais, até julho de 2021, haviam sido pagos R\$ 330,35 bilhões do Auxílio Emergencial e suas “extensões” (designados de Auxílio Emergencial Residual e Auxílio Emergencial 2021), o que, sem dúvida, causou grande impacto nas finanças públicas e no equilíbrio fiscal (BRASIL, 2021).

Os desastres naturais antropogênicos, isto é, aqueles provocados pelo homem, são frequentemente associados a atividades econômicas realizadas sem o cuidado devido com o meio ambiente, por vezes sem observar o consumo responsável dos recursos naturais.

A produção e o descarte adequado de resíduos e o tratamento, transporte e manuseio apropriado dos produtos e das sobras pode ocasionar danos, como a contaminação da água, do solo, do ar e também prejudicar a biodiversidade, podendo dar causa, inclusive, à extinção de espécies.

É importante destacar que os desastres antropogênicos são provocados tanto por omissões quanto por ações humanas. Carvalho (2019) explica que há uma diferença importante entre infortúnio e injustiça, pois para o primeiro cabe complacência e resignação, enquanto o segundo demanda adequada responsabilização jurídica.

A inadimplência fiscal é um dos riscos fiscais de materialização mais frequente. É o risco oriundo de obrigações tributárias não honradas, que posteriormente geram inscrição em dívida ativa tributária e tornam-se em crédito tributário.

O risco da inadimplência, em sentido amplo, abrangeria uma vasta gama de haveres, inclusive os potenciais tributos sonegados e obrigações inscritas em dívida ativa não tributária, no entanto esses e outros itens, “não tributários”, compreendem riscos de estimativa muito mais complexa.

Portanto, embora possam ser classificados de maneiras distintas, os riscos fiscais têm em comum o potencial de afetar as finanças públicas, comprometendo a sustentabilidade fiscal dos entes públicos.

### 5.3.3. O gerenciamento dos riscos fiscais e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A edição da Lei Complementar nº 101 de 2000, designada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu a gestão fiscal responsável na administração pública como padrão para todos os entes da Federação.

A conjuntura era de preocupantes desequilíbrios orçamentários e financeiros no setor público, advindos de um período de significativa irresponsabilidade fiscal, ratificada, dentre outros motivos, pela ausência de restrições orçamentárias efetivas. Havia descaso generalizado com o equilíbrio fiscal: gastava-se mais do que se arrecadava e sem grandes preocupações com a qualidade do gasto.

O normativo visava melhorar as finanças públicas, promover o ajuste fiscal e a sustentabilidade, fortalecendo o planejamento e definindo limites e critérios para os gastos. Sua elaboração recebeu influências internas e externas, inclusive de práticas de gestão fiscal bem sucedidas em outros países, como as sugeridas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em seu *Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal* e outras originárias dos Estados Unidos e da Nova Zelândia (NÓBREGA, 2021).

Dos norte-americanos foram absorvidos mecanismos previstos no *Budget Enforcement Act* (BEA-1990), em especial o da limitação de empenhos (*sequestration*) e o da compensação (*pay as you go*). Do *Fiscal Responsibility Act* de 1994 da Nova Zelândia, foi obtido um modelo de transparência pautado na publicação de uma série de relatórios fiscais simplificados, capaz de incentivar e facilitar o controle social.

Internamente, a LRF estabelece verdadeiro choque de moralidade na condução da gestão pública por meio de regras claras de gestão fiscal alinhadas às reformas constitucionais então vigentes, em especial as reformas trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 19 e nº 20, denominadas respectivamente de Reformas Administrativa e Previdenciária (NÓBREGA, 2021).

Em relação ao foco no gerenciamento de riscos na Administração Pública, tanto o *Código de Boas Práticas* do FMI quanto o *Fiscal Responsibility Act* neozelandês, que serviram de inspiração para a LRF, apontavam a importância da análise e do gerenciamento dos riscos fiscais.

A LRF se fundamenta em quatro pilares: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. A transparência inclui a divulgação do que está sendo feito com a coisa pública, usualmente por meio da publicação de relatórios e demonstrativos. Uma falha na transparência comprometeria o controle, realizado tanto pelos órgãos responsáveis quanto pela sociedade. De modo similar, uma falha no controle prejudicaria a responsabilização.

A transparência incentiva o gestor público à tomada de decisões e condutas mais cuidadosas e responsáveis. Quando em conjunto com o efetivo controle e a adequada responsabilização promoveriam a melhoria da gestão pública.

O planejamento é o ponto de partida imprescindível a qualquer atividade que se espera concluir com sucesso. Seria o mínimo esforço necessário para ampliar as devidas chances de tornar real o que foi idealizado, alcançar determinado alvo, ou pelo menos se aproximar do objetivo.

No contexto da administração pública, o planejamento não é mera *boa prática*, mas, em regra, a única forma legítima de iniciar esforços consumidores de quaisquer recursos públicos, isso em qualquer país que implemente a forma de governo republicana.

No contexto da LRF, o planejamento se vincula aos demais pilares que sustentam a boa gestão fiscal. O planejamento adequado fomenta a transparência e subsidia o controle e a responsabilização.

O gerenciamento de riscos fiscais é componente primordial do planejamento e da responsável gestão fiscal, que, nos termos da LRF compõe a “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.

#### **5.3.4. O modelo de elaboração do Anexo de Riscos Fiscais – o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)**

A Administração Pública dos entes federados observa, na elaboração de seus demonstrativos fiscais, as regras de harmonização e uniformização do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O MDF constitui o principal esforço para a padronização da apresentação das informações, relatórios e demonstrativos fiscais da União e dos entes subnacionais, servindo também como publicação de referência na interpretação dos conceitos e regramentos da LRF. O Manual visa, desse modo, disseminar boas práticas da gestão fiscal e promover maior transparência das contas públicas nacionais (BRASIL, 2021).

Dentre os benefícios que a adoção do MDF proporciona, em especial pelos níveis de convergência e padronização alcançados, destacam-se a redução dos custos de elaboração dos relatórios, uma maior rastreabilidade das informações fiscais e uma maior comparabilidade entre as informações dos entes federativos. O guia vem sendo aperfeiçoado periodicamente desde sua primeira edição, publicada em outubro de 2008.

Os municípios estudados elaboram seus Anexos de Riscos Fiscais com base no MDF, o que torna imprescindível conhecer os conceitos e exemplos utilizados pelo Manual. A análise da estrutura apresentada pelo MDF na orientação da elaboração

do ARF permite compreender melhor o que os responsáveis pela elaboração dos ARFs municipais buscaram evidenciar em seus respectivos documentos.

O Manual impõe uma estrutura mínima de informações que deverão ser apresentadas no ARF, explicando conceitos relacionados à gestão de riscos fiscais de maneira organizada, com exemplos dos termos informados e apresentando também um exemplo do demonstrativo completo.

A Figura 1 apresenta o modelo da STN e a estrutura estabelecida para o ARF. Em cada linha do modelo é possível ver as descrições ou rótulos dos riscos, que são divididos em Passivos Contingentes e Demais Riscos Fiscais Passivos.

O detalhamento dos riscos pode ser realizado por meio de subitens, especificados em linhas adicionais inferiores e com um recuo que indique compor o item superior. Todavia, é importante ressaltar que o modelo não é rígido e que é possível apresentar o detalhamento externamente à tabela, por meio textos, outras tabelas, quadros, anexos, bancos de dados e quaisquer outros recursos.

**Figura 1 – Modelo de ARF para os entes subnacionais**

01.01.02.01 Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências – Estados, DF e Municípios			
<ENTE DA FEDERAÇÃO> LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE RISCOS FISCAIS <b>DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS</b> <ANO DE REFERÊNCIA>			
ARF (LRF, art 4º, § 3º)			R\$ 1,00
PASSIVOS CONTINGENTES		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Demandas Judiciais			
Dívidas em Processo de Reconhecimento			
Avais e Garantias Concedidas			
Assunção de Passivos			
Assistências Diversas			
Outros Passivos Contingentes			
<b>SUBTOTAL</b>		<b>SUBTOTAL</b>	
DEMAIS RISCOS FISCAIS PASSIVOS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Frustração de Arrecadação			
Restituição de Tributos a Maior			
Discrepância de Projeções:			
Outros Riscos Fiscais			
<b>SUBTOTAL</b>		<b>SUBTOTAL</b>	
<b>TOTAL</b>		<b>TOTAL</b>	
FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>			

Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais 12ª edição - versão 4 – 2022<sup>13</sup>

O modelo do MDF propõe a separação dos riscos em dois grupos: o dos passivos contingentes e o grupo dos demais riscos fiscais passivos.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/dicoes-antiores-a-partir-da-12a-edicao-em-2022/12a-edicao-manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf-versao-4-de-15-06-2022-valido-ate-2022/view>

### 5.3.4.1. Passivos Contingentes

Os passivos contingentes, isto é, as *contingências passivas* são conceituadas pelo Manual da seguinte forma:

“Contingência passiva é uma possível obrigação presente cuja existência será confirmada somente pela ocorrência de um ou mais eventos futuros que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou é uma obrigação presente que surge em decorrência de eventos passados, mas que não é reconhecida ou porque é improvável que a entidade tenha de liquidá-la; ou porque o valor da obrigação não pode ser estimado com suficiente segurança”. (BRASIL, 2021, p. 39).

Para o grupo dos passivos contingentes o Manual cita como principais exemplos as Demandas Judiciais, as Dívidas em Processo de Reconhecimento, os Avais e Garantias Concedidas, a Assunção de Passivos, as Assistências Diversas e Outros Passivos Contingentes. A seguir serão examinadas as definições de cada item conforme a cartilha da STN.

O registro *Demandas Judiciais* informa o montante relativo às ações judiciais, com probabilidade de perda, em andamento contra o ente federativo e cita como exemplos os tipos principais, dentre os quais destacamos as demandas judiciais da área da saúde e as de ordem tributária, previdenciária e trabalhista (BRASIL, 2021, p. 49).

O rótulo *Dívidas em Processo de Reconhecimento* compreende obrigações que o Manual define sucintamente<sup>14</sup> como aquelas “ainda não assumidas formalmente que apresentam probabilidade de serem incorporadas ao passivo devido, por exemplo, a decisões judiciais” (BRASIL, 2021, p. 49).

Os *Avais e Garantias Concedidas* evidenciam os riscos de gastos pelo ente para honrar fianças e avais concedidos em operações de crédito realizadas com outros entes federativos ou entidades do setor público ou até mesmo privado. Incluem recursos de fundos de aval, seguros de crédito e outras garantias semelhantes (BRASIL, 2021, p. 49).

Registra-se como *Assunção de Passivos* o montante referente ao provável gasto com “o objetivo de proteger o cidadão ou sistemas importantes do Mercado contra inadimplências, falências, altos prejuízos, ou garantir a credibilidade desses sistemas frente a fatores agudos adversos” (BRASIL, 2021, p. 49).

O Manual recomenda considerar os principais tipos de situações que poderiam advir dos órgãos da administração, de entidades privadas, dos Regimes Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS) e Geral de Previdência Social

---

<sup>14</sup> A definição sucinta e o singelo exemplo dado pelo MDF não explicam a abrangência desse registro, cujo detalhamento deveria ser obrigatório, uma vez que pode se referir genericamente uma infinidade de contingências passivas. Algo semelhante ocorre com o termo “outros riscos fiscais”, frequentemente apresentado sem o devido detalhamento.

(RGPS), do Banco Central – especificamente para o ARF da União – e de outros passivos (BRASIL, 2021, p. 49).

Nos termos do MDF anotam-se como *Assistências Diversas* os montantes referentes à probabilidade de gasto com calamidades públicas não recorrentes, uma vez que a habitualidade as descaracterizariam como riscos e as sujeitaria ao crivo do planejamento (BRASIL, 2021, p. 50).

Por fim, o último item do grupo dos *Passivos Contingentes*, denominado de *Outros Riscos Fiscais* pelo MDF serve para identificar, por exclusão, os demais riscos de passivos contingentes que não se enquadram nas demais classificações (BRASIL, 2021, p. 50).

#### 5.3.4.2. Demais Riscos Fiscais Passivos

No grupo dos *Demais Riscos Fiscais Passivos* registram-se os riscos não classificados como passivos contingentes. Nesse grupo registram-se principalmente os riscos orçamentários. O MDF apresenta como exemplos desse grupo itens como a “Frustração de Arrecadação”, a “Restituição de Tributos a Maior”, a “Discrepância de Projeções” e os “Outros Riscos Fiscais”.

Sob a legenda *Frustração de Arrecadação* registra-se o montante referente à previsão de redução que poderia ocorrer no exercício decorrente, por exemplo, de cenários macroeconômicos não previstos no momento da elaboração do orçamento (BRASIL, 2021, p. 49).

Um caso que exemplifica esse tipo de risco ocorreu com os estados e municípios que sofreram frustração de arrecadação por conta de redução não prevista, em meados de 2022, da alíquota do ICMS que afetava principalmente os combustíveis e

a energia elétrica<sup>15</sup>. Alguns entes chegaram a registrar perdas bilionárias como o Estado de Goiás<sup>16</sup>, o Município do Rio de Janeiro<sup>17</sup> e o Distrito Federal<sup>18</sup>.

O Manual orienta sumariamente que no rótulo *Restituição de Tributos a Maior* o ente deve projetar perdas prováveis, no exercício, com a devolução de tributos pagos a maior<sup>19</sup> (BRASIL, 2021, p. 50).

Sob o rótulo *Discrepância de Projeções* estima-se o montante da redução dos ingressos ou do aumento dos desembolsos, eventualmente ambos, que poderiam ocorrer no exercício e que seriam decorrentes da evolução desfavorável de indicadores econômicos empregados na época da elaboração do Orçamento.

Dentre os indicadores econômicos mencionados que podem levar às discrepâncias estão a taxa de crescimento econômico, a taxa de inflação, a taxa de câmbio, a taxa de juros e o salário mínimo.

Por fim, o MDF apresenta o rótulo *Outros Riscos Fiscais* para registro do montante a ser aplicado pelo ente para fazer frente a outros riscos fiscais não enquadrados em nenhum dos demais rótulos citados previamente.

O Manual informa que as obrigações fiscais podem ser classificadas quanto à transparência ou quanto à sua possibilidade de ocorrência. Quanto à transparência são classificadas em 1) *explícitas*, se estabelecidas por leis ou contratos ou 2) *implícitas*, quando decorrentes de obrigação moral, pressão política ou ação intervencionista do Estado na Economia.

---

<sup>15</sup> Com o objetivo de conter a rápida ascensão dos preços dos combustíveis, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 194/2022, que alterou o Código Tributário Nacional e classificou como bens e serviços essenciais e indispensáveis “os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica, as comunicações e o transporte coletivo”. A Lei proibiu a fixação de alíquotas de ICMS - imposto estadual sobre as operações que envolvam esses bens e serviços - em um patamar superior ao das demais operações, efetivamente reduzindo a alíquota e os repasses aos estados e também aos municípios, pois a Constituição Federal determina que 25% do ICMS pertence aos municípios.

<sup>16</sup> Com a nova lei, a estimativa de redução da arrecadação do estado prevista era de R\$ 3 bilhões. Conforme informações disponíveis em: <https://www.goias.gov.br/servico/43-economia/127503-go%C3%A1s-reduz-icms-sobre-combust%C3%ADveis,-energia-el%C3%A9trica-e-servi%C3%A7os-de-comunicac%C3%A3o.html>

<sup>17</sup> A prefeitura do Rio de Janeiro recebeu R\$ 1,28 bilhão a menos no repasse do ICMS pelo Estado em 2022. Conforme informações disponíveis em: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/rio-perde-um-terco-da-arrecadacao-com-icms-por-corte-no-imposto-em-2022-25653637.html>

<sup>18</sup> Conforme informações do PLOA 2023, estima-se redução de R\$ 1,94 bilhão referente ao ICMS sobre combustíveis no Distrito Federal. Conforme informações disponíveis em: <https://www.cl.df.gov.br/-/reducao-de-icms-sobre-combustiveis-tira-r-194-bilhoes-do-df-mostra-parecer-preliminar-ao-ploa-aprovado-pela-ceof>

<sup>19</sup> O registro frequente sob o rótulo “Restituição de Tributos a Maior” ao longo de vários exercícios pode servir de alerta ao ente para a necessidade de ajustes em sua legislação tributária ou em sua administração fazendária.

Quanto à possibilidade de ocorrência, as obrigações fiscais podem ser 1) *diretas*, se previsíveis ou de ocorrência garantida ou 2) *contingentes*, quando a probabilidade de ocorrência e a magnitude são difíceis de prever.

O MDF cita como exemplos de obrigações *explícitas* e *diretas* as despesas orçamentárias constantes da LOA, tais como folha de pagamento, benefícios previdenciários, dívida e precatórios. Também enumera como exemplos de obrigações *implícitas* e *contingentes* as assistências às catástrofes como epidemias, pandemias, enchentes e outras situações de calamidade pública.

O MDF evidencia que as obrigações explícitas diretas do ente da Federação devem ser reconhecidas, quantificadas e planejadas como despesas no orçamento e que não poderiam ser consideradas como riscos fiscais e, portanto, não deveriam compor o Anexo de Riscos Fiscais (BRASIL, 2021, p. 42).

Por meio desta breve explanação dos termos e conceitos utilizados pelo MDF, busca-se esclarecer como são compreendidos os elementos empregados pelos municípios na produção dos seus ARFs.

## 6. O gerenciamento de riscos fiscais na administração pública municipal goiana e o Anexo de Riscos Fiscais

Uma análise juseconômica de dimensão positiva possibilita levantar um diagnóstico da situação atual do gerenciamento de riscos no contexto dos maiores municípios goianos. Como na administração pública brasileira o gerenciamento de riscos fiscais é formalmente concentrado no Anexo de Riscos Fiscais (ARF)<sup>20</sup> usaremos as informações extraídas desse instrumento para conceber esse diagnóstico e sempre com foco na estrutura de incentivos aos agentes e instituições.

A metodologia da Análise Econômica do Direito (AED) inclui formular hipóteses para identificar, no conjunto de regras formais e informais vigentes, elementos que resultem em custos e benefícios capazes de incentivar o comportamento verificado desses agentes.

Pressupõe-se que o ARF é um instrumento que tem grande potencial de melhoria da administração pública e que, no momento da sua criação, o legislador não tinha como intenção apenas impor uma obrigação formal ou cerimoniosa aos entes federados, mas modernizar a administração das contas públicas em todos os níveis da federação.

Inicialmente, são listados os agentes envolvidos na gestão de riscos fiscais municipais e detalhados seus papéis na elaboração, aprovação ou fiscalização do Anexo de Riscos Fiscais.

Em seguida é realizada avaliação do conteúdo informacional dos ARFs estudados exibindo os principais riscos e providências indicados pelos municípios, bem como um exemplo constatado de distinto – embora ainda insuficiente – esforço no sentido de produzir um documento efetivo.

Por fim apresenta-se a estrutura de incentivos que poderia justificar a conduta dos agentes envolvidos na concepção dos Anexos de Riscos Fiscais com o conteúdo informacional observado na pesquisa.

---

<sup>20</sup> Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), o gerenciamento de riscos fiscais deveria ser realizado na forma contínua, com as seguintes funções: 1) identificação do tipo de risco; 2) mensuração do risco; 3) estimativa do grau de tolerância das contas públicas ao comportamento frente ao risco; 4) decisão estratégica sobre as opções para enfrentar o risco; 5) implementação de condutas de mitigação do risco e de mecanismos de controle para prevenir perdas decorrentes do risco e 6) monitoramento contínuo da exposição ao longo do tempo, preferencialmente através de sistemas institucionalizados (controle interno). O ARF dá transparência aos itens 1, 2 e 4 (BRASIL, 2021, p.47).

## 6.1. Os agentes envolvidos com o gerenciamento de riscos fiscais municipais

Os agentes envolvidos na gestão de riscos fiscais municipais são: o gestor público, a população<sup>21</sup>, a Câmara Municipal, a Secretaria do Tesouro Nacional e o Tribunal de Contas responsável.

O gestor público é o responsável pela elaboração da LDO e de seus anexos, dentre os quais está o ARF. O termo abrange tanto o agente ou equipe técnica responsável pela elaboração de fato quanto o prefeito, chefe do Poder Executivo, pois a Constituição de 1988 estabelece que a esse poder compete a iniciativa da LDO.

A Câmara Municipal, os Tribunais de Contas e a população são responsáveis pelo controle externo da atuação do Poder Executivo<sup>22</sup>, sobretudo no que diz respeito ao planejamento elaborado por meio de instrumentos próprios e cuja publicidade a lei exige que seja oferecida inclusive em meios eletrônicos de fácil acesso, como a internet.

Nesse sentido, a inércia da população em relação ao que os seus representantes planejam e executam constitui um elemento normativo em sentido amplo. É uma regra do jogo. Quando a população se mostra irredimível com determinada conduta cria-se um custo político, sobretudo eleitoral, capaz de incentivar as ações dos atuais e futuros representantes eleitos que, em regra, vão preferir evitar esse custo.

Os instrumentos de planejamento e orçamento municipais são discutidos pela Câmara Municipal. Tanto a LDO – com seus anexos, incluindo o de Riscos Fiscais – quanto a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o orçamento propriamente dito, embora sejam elaborados pelo Poder Executivo, são anualmente discutidos, votados e aprovados pela Câmara Municipal.

A apresentação, o exame e a discussão do ARF com periodicidade anual possibilitaria que a Câmara, em interlocução direta e sistemática com o Poder Executivo, acompanhasse a evolução dos riscos fiscais do Município podendo inclusive ajustar, por emenda, o que entendesse necessário.

Para garantir que não se desvie da sua finalidade e que cumpra eficientemente seus objetivos, a administração pública está sujeita a controles. Os Tribunais de Contas são órgãos especializados no controle. Além de auxiliar o Poder Legislativo

---

<sup>21</sup> A referência à “população” pode ser restritiva. É esperado que um bom gerenciamento dos riscos fiscais promova melhorias no ente federado que poderiam ser eventualmente usufruídas por indivíduos não-residentes. Portanto não apenas a população local, mas a sociedade podem ser afetados pela má gestão de riscos fiscais. A população local certamente sofre mais, mas estradas e vias sem manutenção, hospitais sem medicamentos, deslizamentos e enchentes, por exemplo, prejudicam também os visitantes.

<sup>22</sup> A responsabilidade da Câmara, investida pela população para cumprir esse papel fiscalizador, e auxiliada pelo Tribunal de Contas nessa função, não impede a participação direta da população. As normas exigem a transparência dos instrumentos para possibilitar o controle social do planejamento. A transparência assegura inclusive o controle popular de legitimidade das condutas dos agentes eleitos.

no controle externo, dispõem de competências e processos próprios de controle e visam contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

Apenas as capitais São Paulo e Rio de Janeiro possuem Tribunais de Contas dedicados exclusivamente municipais. Os demais municípios, inclusive dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, são fiscalizados por Tribunais de Contas Estaduais.

Os Tribunais de Contas dos Estados são responsáveis pela fiscalização da administração estadual, auxiliando a Assembleia Legislativa e da administração municipal, auxiliando as Câmaras Municipais.

Os Estados da Bahia, Goiás e Pará dividem a competência de fiscalização municipal e estadual entre duas cortes de contas. A fiscalização dos órgãos e entidades municipais e auxílio ao Poder Legislativo Municipal recai sobre os denominados “Tribunais de Contas dos Municípios do Estado” – respectivamente TCM-BA, TCM-GO e TCM-PA, enquanto os “Tribunais de Contas do Estado” – TCE-BA, TCE-GO e TCE-PA – ficam responsáveis pela fiscalização no âmbito estadual e auxílio ao Poder Legislativo Estadual.

Embora o nome “Tribunal” esteja bastante ligado às cortes judiciais os Tribunais de Contas não integram o Poder Judiciário. E ainda que auxiliem o Poder Legislativo, no controle externo da administração pública, não integram e nem são subordinados a este poder.

A Constituição Federal de 1988 garantiu aos Tribunais de Contas autonomia administrativa e orçamentária, sejam eles órgãos federais, como o Tribunal de Contas da União, estaduais como os Tribunais de Contas dos Estados e os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado, ou mesmo municipais como os Tribunais de Contas do Município de São Paulo e do Município do Rio de Janeiro.

Os municípios goianos, objeto desse estudo, estão sob jurisdição do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCMGO. O órgão tem como missão “exercer o controle externo da administração pública municipal, contribuindo para o seu aperfeiçoamento, em benefício da sociedade”<sup>23</sup>.

O TCMGO é responsável pela fiscalização dos valores, bens e recursos públicos dos municípios do Estado de Goiás. Embora auxilie os Poderes Legislativos dos municípios não se subordina a estes pois é autônomo e independente, possuindo competências próprias.

Por fim, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN – é o órgão central de contabilidade e administração financeira federal e tem como uma de suas atribuições

---

<sup>23</sup> A missão e visão do órgão podem ser consultadas no link <https://www.tcmgo.tc.br/site/o-tcm/>

promover a padronização dos relatórios e demonstrativos fiscais e contábeis de toda a administração pública nacional.

A STN exerce essa atribuição atualizando e publicando periodicamente o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF. Além de ser a principal fonte de padronização da apresentação das informações fiscais e contábeis dos entes federados, também consolidou-se como o referencial para interpretação dos conceitos e regras da LRF.

## **6.2. O conteúdo informacional dos Anexos de Riscos Fiscais dos municípios estudados**

Nesta seção são apresentados os conteúdos dos Anexos de Riscos Fiscais analisados. Foram identificados os principais riscos fiscais e passivos contingentes do grupo estudado. Em seguida apresentadas as providências que seriam tomadas na hipótese de concretização dos riscos, conforme informadas e finalmente é apresentado o conjunto de documentos de um dos municípios da pesquisa para demonstrar que tipos de informações poderiam ser extraídas do ARF.

No entanto, antes de abordar o conteúdo dos documentos estudados, é importante esclarecer: 1) a limitação que impediu a análise de documentos do mesmo período para todos os municípios e 2) o detalhamento do critério adotado para identificar os principais riscos fiscais.

Dentre o grupo de municípios selecionados, optou-se por avaliar os dois últimos ARFs disponibilizados. Na época de elaboração da pesquisa, os últimos documentos que os municípios deveriam ter publicado e disponibilizado em seus portais oficiais eram as Leis de Diretrizes Orçamentárias e seus respectivos Anexos de Riscos Fiscais para os exercícios de 2022 e 2023. No entanto, alguns municípios não haviam publicado em seus portais oficiais esses documentos<sup>24</sup>.

Dos catorze municípios analisados, oito haviam disponibilizado tempestivamente os últimos ARFs em seus *sites* oficiais coincidindo com os dos exercícios de 2022 e 2023. Para os demais, foram considerados os documentos mais recentes disponibilizados nos portais oficiais. O quadro a seguir explica cada caso:

---

<sup>24</sup> Em flagrante desrespeito ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prescreve que os instrumentos da gestão fiscal devem contar com ampla divulgação, inclusive na internet.

**Quadro 2 – Municípios com falhas de disponibilização de seus ARFs**

Município	Últimos ARFs considerados	Justificativa
Aparecida de Goiânia	2021 e 2022	LDO 2023 não disponibilizada
Anápolis	2019 e 2020	ARFs 2021, 2022 e 2023 foram apresentados sem informações (tabela MDF/STN em branco)
Rio Verde	2021 e 2022	LDO 2023 disponibilizada sem ARF
Valparaíso de Goiás	2020 e 2022	LDO 2023 não disponibilizada e LDO 2021 disponibilizada sem ARF
Planaltina	2021 e 2022	ARF 2023 não disponibilizado no site
Jataí	2021 e 2023	ARF 2022 não disponibilizado no site

Fonte: Elaboração própria com base nos respectivos *sites* oficiais e documentos.

Vale destacar que, embora o ideal fosse avaliar todos os documentos relativos ao mesmo período, essas inconsistências não prejudicaram a análise.

Para a identificação dos “maiores” ou “principais” riscos fiscais optou-se por desprezar os riscos indicados em montantes inferiores a 10% do total previsto no ARF<sup>25</sup>. Na aplicação do referido critério, considerou-se a aglutinação<sup>26</sup> de itens inequivocamente afins, como, por exemplo, “frustração de receitas ordinárias” e “frustração de receitas vinculadas” como apenas um item chamado “frustração de receitas”.

Esse critério favoreceu a identificação dos passivos contingentes e riscos fiscais mais relevantes, no sentido daqueles com maior potencial de afetar a sustentabilidade fiscal. O percentual total do montante ignorado juntamente com o detalhamento dos riscos fiscais correspondentes é evidenciado no quadro 3.

<sup>25</sup> O critério de delimitação em 10% foi escolhido após experimentação na base completa de riscos levantados. Esse valor permitiu desconsiderar as estimativas menores, aquelas que os próprios municípios avaliaram como de baixo risco fiscal, a fim de beneficiar a clareza sem prejudicar a análise.

<sup>26</sup> O agrupamento dessas contas “menores” segue a lógica estabelecida pela Lei nº 6.404/1976, que, embora trate de contabilidade societária, no §2º do seu art. 176 admite que as contas semelhantes possam ser agrupadas nas demonstrações contábeis, desde que seja indicada a sua natureza e não ultrapassem 10% do valor do respectivo grupo de contas.

**Quadro 3 – Riscos ignorados pelo critério de relevância aplicado**

Município e Documento	Somatório %	Riscos desprezados (por montante evidenciado estar abaixo de 10% do ARF)
Goiânia - ARF 2022	2,76%	1) Frustração de Arrecadação 2,11% 2) Dívidas em Processo de Reconhecimento 0,40% 3) Restituição de Tributos a maior 0,25%
Goiânia - ARF 2023	3,22%	1) RPVs em trâmite via Processo Eletrônico Digital 1,86% 2) Restituição de Tributos a maior 1,35%
Aparecida de Goiânia - ARF 2021	13,04%	1) Avais e Garantias Concedidas 7,56% 2) Assistências Diversas 3,15% 3) Demandas Judiciais 0,95% 4) Dívidas em Processo de Reconhecimento 0,76% 5) Restituição de Tributos a maior 0,63%
Aparecida de Goiânia - ARF 2022	13,04%	1) Avais e Garantias Concedidas 7,45% 2) Assistências Diversas 3,11% 3) Demandas Judiciais 1,12% 4) Dívidas em Processo de Reconhecimento 0,75% 5) Restituição de Tributos a maior 0,62%
Rio Verde - ARF 2021 e 2022	11,20%	1) Assistências Diversas 4,56% 2) Assunção de Dívidas 2,90% 3) Dívidas em Processo de Reconhecimento 2,90% 4) Restituição de Tributos a maior 0,83%
Águas Lindas - ARF 2022	13,17%	1) Assistências a Ações e Serviços de Saúde 3,08% 2) Demandas Judiciais 3,08% 3) Despesas Não Orçadas ou Orçadas a Menor 3,00% 4) Intempéries 1,85% 5) Frustração de Receitas 1,54% 6) Ocorrência de fatos não previstos na execução de obra ou serviço 0,62%
Águas Lindas - ARF 2023	7,32%	1) Despesas Não Orçadas ou Orçadas a Menor 2,01% 2) Assistências a Ações e Serviços de Saúde 1,67% 3) Demandas Judiciais 1,36% 4) Intempéries 1,02% 5) Frustração de Receitas 0,90% 6) Ocorrência de fatos não previstos na execução de obra ou serviço 0,36%
Valparaíso de Goiás - ARF 2020	17,10%	1) Assistência a Epidemias 4,72% 2) Intempéries 4,72% 3) Ocorrência de fatos não previstos na execução de obra ou serviço 4,72% 4) Demandas Judiciais 2,95%
Valparaíso de Goiás - ARF 2022	13,59%	1) Frustração de receitas 7,89% 2) Ocorrência de fatos não previstos na execução de obra ou serviço 3,58% 3) Demandas Judiciais 2,12%
Luziânia - ARF 2022	1,73%	1) Previsão de precatórios judiciais 1,73%

Luziânia - ARF 2023	4,27%	1) Previsão de precatórios judiciais 4,73%
Senador Canedo - ARF 2022	6,88%	1) Demandas Judiciais 6,88%
Senador Canedo - ARF 2023	6,88%	1) Demandas Judiciais 6,88%
Trindade - ARF 2022	9,64%	1) Outros Riscos Fiscais “aumento do salário mínimo que possa impactar despesas com pessoal” 9,04% 2) Demandas Judiciais 0,60%
Trindade - ARF 2023	8,95%	1) Demandas Judiciais 8,95%
Itumbiara - ARF 2022	11,49%	1) Dívidas em Processo de Reconhecimento 5,59% 2) Assistências Diversas 2,49% 3) Outros Riscos Fiscais 1,55% 4) Assunção de Passivos 1,24% 5) Restituição de Tributos a Maior 0,62%
Itumbiara - ARF 2023	8,81%	1) Dívidas em Processo de Reconhecimento 3,04% 2) Discrepância de projeções 1,52% 3) Assistências Diversas 1,21% 4) Assunção de Passivos 1,21% 5) Outros Riscos Fiscais 0,61% 6) Outros Passivos Contingentes 0,61% 7) Restituição de Tributos a Maior 0,61%
Catalão - ARF 2022	6,05%	1) Demandas Judiciais 2,33% 2) Discrepância de projeções 2,33% 3) Outros Riscos Fiscais 1,16% 4) Restituição de Tributos a Maior 0,23%
Catalão - ARF 2023	9,09%	1) Frustração de Receita 7,27% 2) Discrepância de projeções 1,14% 3) Outros Riscos Fiscais 0,57% 4) Restituição de Tributos a Maior 0,11%
Planaltina - ARF 2022	8,57%	1) Aumento dos juros das dívidas gerais 4,76% 2) Aumento dos juros das dívidas Previdenciárias 3,81%

Fonte: Elaboração própria com base nos respectivos documentos.

### 6.2.1. Os principais riscos e a falta de detalhamento

Os ARFs analisados seguem<sup>27</sup> a estrutura mínima recomendada pelo MDF, às vezes no limite inferior, sem informar ou detalhar os riscos ou providências. No quadro a seguir identificamos que, dos catorze municípios estudados, quase a metade

<sup>27</sup> Exceto alguns poucos municípios que simplesmente não disponibilizaram seus ARFs, conforme informações do quadro 2. Essa atitude pode evidenciar a falta de elaboração ou a não publicação, ambas condutas em flagrante desacordo com a norma (LC 101/2000 - LRF).

apresentou um documento contendo um máximo de dois riscos fiscais. Para piorar, os riscos e providências nesses documentos foram informados de forma genérica.

**Quadro 4 – Os municípios mais sucintos em seus ARFs**

Município	Exercício do ARF elaborado com até dois riscos fiscais	Quantidade de riscos apontados
Planaltina	2021	1
Jataí	2021 e 2023	1
Anápolis	2019 e 2020	2
Luziânia	2022 e 2023	2
Senador Canedo	2022 e 2023	2
Formosa	2022	2

Fonte: Elaboração própria com base nos ARFs analisados.

Planaltina e Jataí, por exemplo, previram como único risco fiscal, capaz de ameaçar suas respectivas contas públicas, a possibilidade de frustração de receitas em virtude da crise econômica iniciada em 2020. A crise econômica deflagrada pela Pandemia de Covid-19, por si, suscitara uma série de outros riscos fiscais e as incertezas daquele período motivaram a maioria dos municípios a levantar a possibilidade, por exemplo, de despesas imprevistas com assistências relacionadas.

A pesquisa de Azevedo *et al* (2019) já havia identificado baixo conteúdo informacional e “provável inoperância na gestão de riscos” ao analisar, no período de 2011 a 2016, os ARFs de uma dúzia de municípios, com população entre 100 e 200 mil habitantes. Dentre os municípios nove foram selecionados aleatoriamente dentre três estados brasileiros da região sudeste, com o acréscimo deliberado das capitais: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

A realidade observada nos municípios goianos não parece diferente. Os documentos aparentam ter como objetivo o mero cumprimento do §3º do inciso V do art. 4º da LRF.

De todo modo algumas informações - e muitos questionamentos - podem ser extraídos do conteúdo dos documentos analisados. O quadro a seguir permite a visualização panorâmica dos riscos fiscais mais relevantes observados. Foram desprezados os riscos indicados com valores inferiores a 10% do montante total previsto no ARF, conforme critério detalhado na metodologia.

**Quadro 5 – Os riscos fiscais mais relevantes**

Risco Fiscal	Ocorrências	Maior % do ARF atribuído ao risco indicado	Especificação do ARF com o maior % de ocorrência do risco indicado
1º Frustração de Receitas	18	100%	Jataí - 2021
2º Demandas Judiciais	13	100%	Jataí - 2023
3º Outros Riscos Fiscais	8	93,12%	Senador Canedo - 2022 e 2023
4º Discrepância de Projeções	7	100%	Planaltina - 2021
5º Assistências Diversas	6	60,24%	Trindade - 2022
6º Reserva Técnica do RPPS	3	92,68%	Águas Lindas de Goiás - 2023
7º Despesas não Orçadas ou Orçadas a Menor	2	55,07%	Valparaíso - 2022

Fonte: Elaboração própria com base nos ARFs analisados.

O Quadro 5 evidencia que no âmbito dos maiores municípios goianos<sup>28</sup> os riscos fiscais mais relevantes, segundo os últimos ARFs disponibilizados, são os derivados de frustração de receitas e de demandas judiciais. Esses dois riscos ocupam a primeira posição em dezoito dos vinte e oito ARFs estudados.

O receio com a frustração de receitas era esperado, pois a maioria<sup>29</sup> dos ARF estudados são de períodos em que pairavam péssimas perspectivas sobre os efeitos da crise econômica decorrente da pandemia de Covid-19, que afetou a situação econômica em escala global.

Também não é nenhuma surpresa observar que as demandas judiciais estão no topo dos riscos fiscais indicados, principalmente pelas judicializações relacionadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), que também sofreu grande pressão em razão da pandemia de Covid-19.

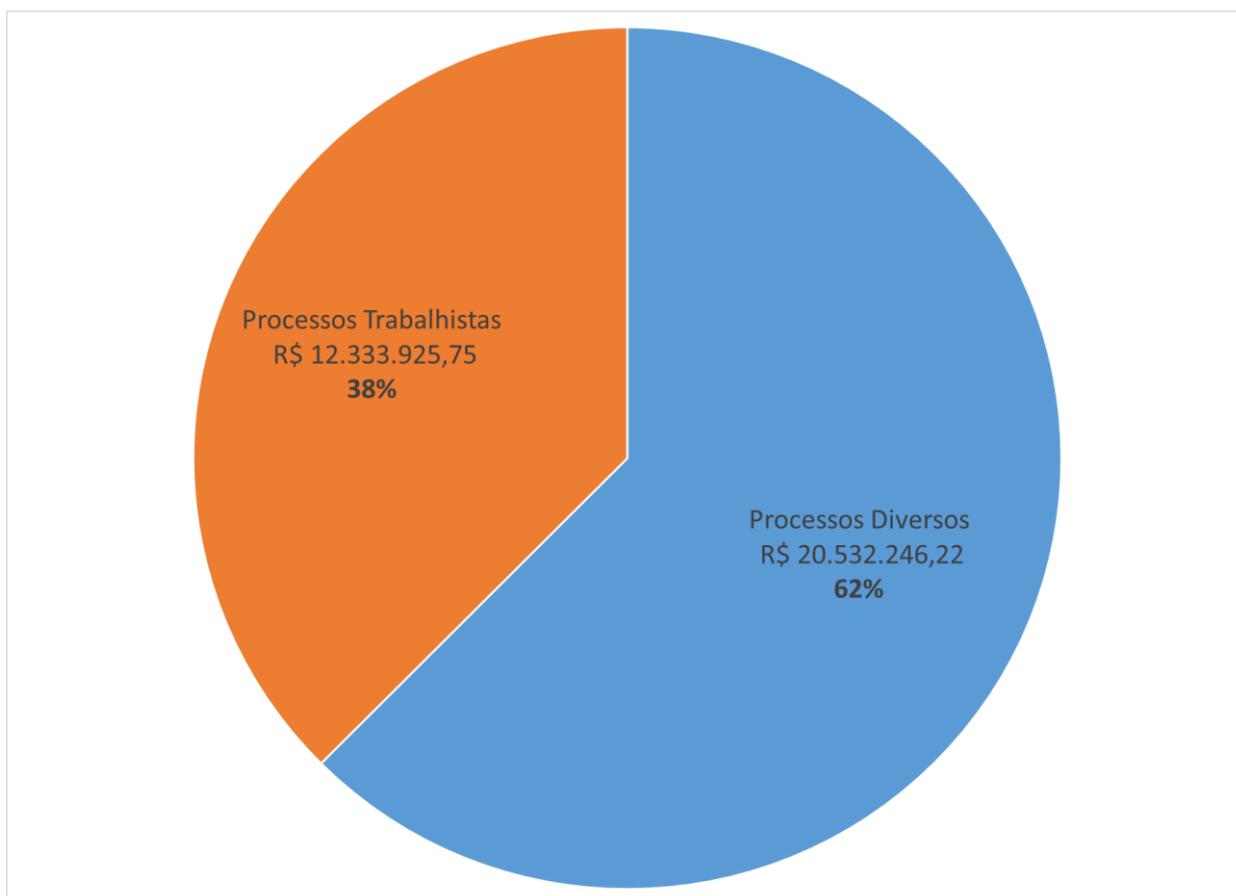
Entretanto, não é possível ter certeza que as demandas judiciais mais proeminentes seriam realmente as relacionadas à área da saúde, pois dentre os municípios estudados apenas um detalhou a que tipo de ações se referia e nenhum indicou, para consulta, as ações principais e mais relevantes.

<sup>28</sup> Assim considerados aqueles municípios com população superior a cem mil habitantes. O Quadro 1 apresenta informações sobre os referidos municípios.

<sup>29</sup> Considerando que a LDO é elaborada em meados do exercício anterior, não havia previsão da pandemia de Covid-19 para os ARFs dos exercícios de 2020 e anteriores, uma vez que o surto da doença ocorreu no início de 2020, sendo caracterizado como pandemia pela OMS em 11 de março. Dos 28 documentos analisados apenas três Anexos de Riscos Fiscais: Anápolis 2019, Anápolis 2020 e Valparaíso 2020 podem ser considerados alheios aos efeitos negativos da pandemia de COVID-19.

Apenas o ARF de Goiânia do exercício de 2023 detalhou, de forma limitada, os riscos fiscais relacionados às demandas judiciais. Separou-se o rótulo em dois grupos, o primeiro referindo-se a “processos diversos” e o segundo a “processos referentes a reclamações trabalhistas”. A figura a seguir demonstra a composição do risco estimado registrado como decorrente de demandas judiciais em 2023 e totalizando cerca de R\$ 32,86 milhões.

**Figura 2 – Item “Demandas Judiciais” no ARF de Goiânia - 2023**



Fonte: Elaboração própria com base no ARFs analisado.

Mesmo com pouca informação, é possível identificar que uma parte significativa dos riscos fiscais relacionados às demandas judiciais diz respeito a um risco de reclamações trabalhistas. E há indícios de sugerem que esta seja uma estimativa bastante acurada<sup>30</sup>.

O mesmo município optou por não detalhar o risco informado em “Demandas Judiciais” no exercício anterior (2022). E o montante era mais de 25 vezes maior que o montante informado no exercício de 2023, alcançando valor superior a R\$ 829

<sup>30</sup> O registro integral sob a legenda “Demandas Judiciais” é “Processos referentes a reclamações trabalhistas no âmbito administrativo alocados na Gerência de Cálculo de Processos de Acertos de Contas, Progressões, Adicionais e Impactos Financeiros (GERCAL)-SEMAD”. O texto dá a entender que a estimativa foi repassada pela referida Gerência que certamente contaria com informações suficientes para realiza-la adequadamente.

milhões. O que poderia ter acontecido para uma variação tão brusca no item de demandas judiciais em apenas um ano? Quanto dos riscos estimados se concretizaram? Será que as estimativas foram exageradas e trata-se de correção?

Não é possível obter as respostas a esses questionamentos com o nível de detalhamento daqueles documentos. O ideal seria detalhar os rótulos e manter essa metodologia ao longo dos períodos, o que viabilizaria a avaliação da evolução dos riscos fiscais, a análise das estratégias abordadas de mitigação dos riscos e melhorias nas técnicas utilizadas na realização das estimativas.

O terceiro risco fiscal mais relevante observado recaiu sob o rótulo “Outros Riscos Fiscais” e evidencia outro entrave ao gerenciamento de riscos fiscais: a generalização exagerada. Segundo o MDF essa indicação serve para estimar o montante que apresenta probabilidade de vir a ser empregado pelo ente federativo para fazer frente a outros tipos de riscos fiscais.

Seria razoável que esse rótulo abarcasse um montante consolidado de vários riscos fiscais que, por não terem impacto tão relevante individualmente, foram consolidados em um único item<sup>31</sup> ou, alternativamente, algum risco ou conjunto de riscos não identificados sob os demais rótulos apresentados pelo MDF, porém identificado de alguma maneira.

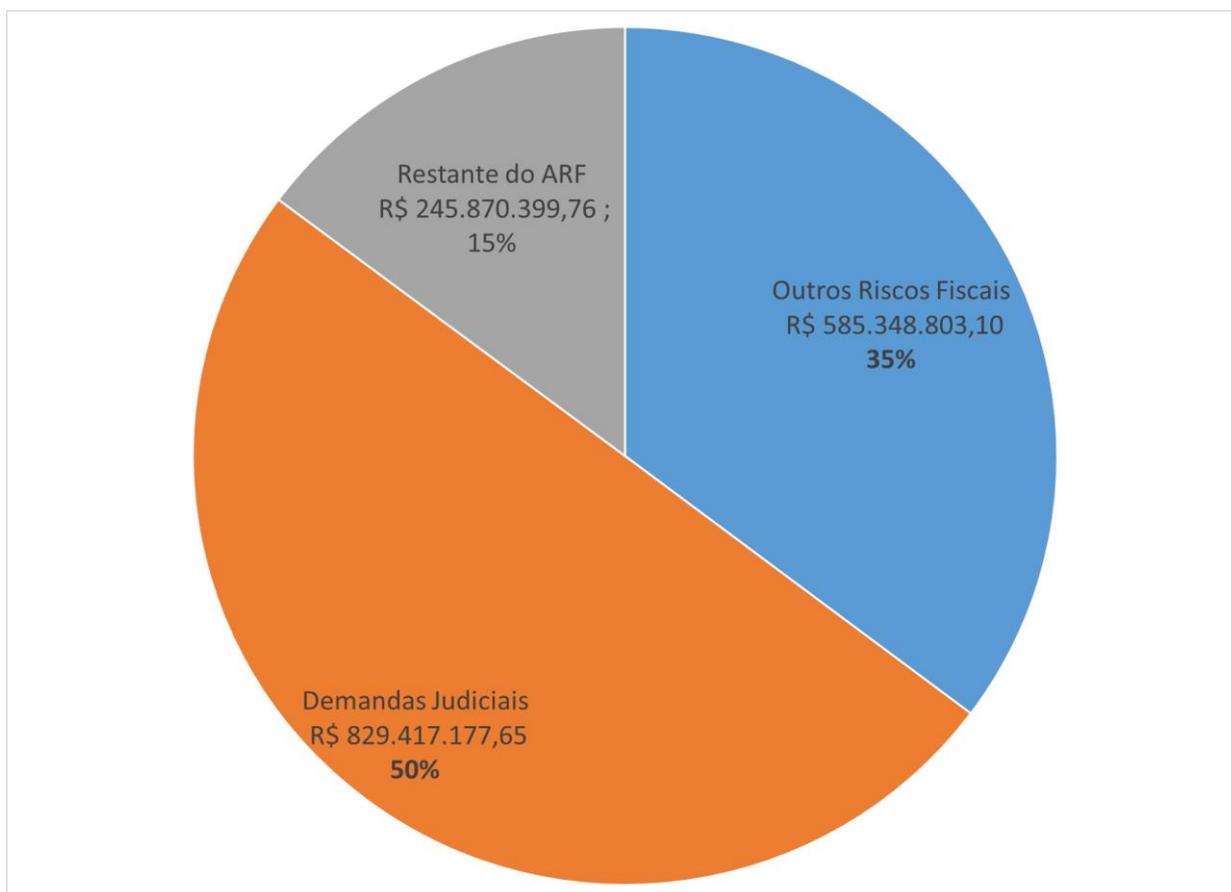
Todavia, das 8 ocorrências observadas - que representam quase 30% dos documentos estudados – apenas o município de Trindade especificou o item “Outros Riscos Fiscais”. Trindade, em seus ARF dos exercícios 2022 e 2023 acrescentou a descrição “Outros Riscos Fiscais: Aumento do salário mínimo que possa impactar nas despesas com pessoal do município, ou seja, vencimentos de servidores e obrigações patronais junto ao RGPS e RPPS”.

Goiânia em seu ARF de 2022 mencionou “Outros Riscos Fiscais” sem, contudo, especificar a que tipo de riscos se referia. Para piorar, no exercício de 2022 essa descrição correspondia a cerca de 35% de todo o montante estimado para os riscos fiscais no exercício.

Portanto mais de um terço dos riscos levantados como capazes de afetar as contas públicas da capital, no exercício de 2022, foram apenas mencionados, sem especificação ou detalhamento. Quando acrescentamos a cifra “Demandas Judiciais” estimada para o mesmo documento constata-se que cerca de 85% do volume de recursos do ARF é composto por informações extremamente genéricas. O gráfico a seguir ilustra essa situação.

---

<sup>31</sup> Note-se que, no modelo de ARF do MDF/STN esse rótulo aparece na última linha, o que pode indicar o caráter subsidiário ou residual do item.

**Figura 3 – Montantes do ARF de Goiânia - 2022**

Fonte: Elaboração própria com base no ARF analisado.

A única pista encontrada no documento sobre o que poderiam ser os “Outros Riscos Fiscais” é a providência informada para o caso do risco se concretizar: “Ação jurídica pela Procuradoria”. Essa descrição reticente, que omite detalhes sobre o tipo, a natureza, o objeto e as partes envolvidas nessas ações jurídicas, causa a impressão de que há riscos fiscais do qual o município têm conhecimento, mas prefere não revelar.

O Município de Senador Canedo reservou 93,12% do montante dos seus ARFs de 2022 e 2023 para o rótulo “Outros Riscos Fiscais” também sem informar detalhamento. Quase a totalidade dos riscos capazes de afetar as finanças municipais decorreram desses riscos não especificados. Sabemos, no entanto, que não são riscos decorrentes de demandas judiciais, pois em ambos documentos esse outro rótulo, igualmente apresentado sem detalhamento, é responsável pelos 6,88% restantes<sup>32</sup>.

De todo modo, a falta de detalhamento não se trata de exclusividade dos municípios destacados, mas de todos abrangidos pelo estudo e que usaram o rótulo

---

<sup>32</sup> O Município não apresentou o mesmo documento em ambos exercícios. Houve alteração dos valores estimados, mas mantiveram a exata proporção 6,88% de Demandas judiciais e 93,12% de seja lá o que for.

“Outros Riscos Fiscais”, a exceção do Município de Trindade que, embora não tenha de fato, detalhado, ao menos descreveu o item<sup>33</sup>.

O quarto risco fiscal mais recorrente nos documentos analisados foi a “Discrepância de Projeções”. Com efeito, é praticamente impossível acertar nas estimativas das receitas e despesas, considerado a variabilidade dos indicadores econômicos, inflação, juros, etc. Porém nesse item o detalhamento também tem papel fundamental.

O risco de errar nas estimativas é inerente ao processo de planejamento, na elaboração do ARF e no gerenciamento de riscos fiscais de forma geral. Porém, o detalhamento desse risco é essencial a fim de evidenciar, por exemplo, para qual indicador econômico<sup>34</sup> se presume aumento ou diminuição.

Indicar única e vagamente o termo “Discrepância de projeções”, como foi observado em 6 dos 7 ARFs que usaram o rótulo, prejudica o contínuo aperfeiçoamento do ARF e conseqüentemente o gerenciamento de riscos fiscais.

Apenas o ARF do exercício de 2021 de Planaltina especificou seu item de “Discrepância de Projeções”, informando se tratar da possibilidade de não realização das receitas e despesas em função da “crise financeira internacional e de seus efeitos sobre o Produto Interno Bruto”. Todavia a descrição foi limitada e seria mais efetivo detalhar quais receitas e despesas representariam maior risco de materialização, ainda mais considerando que o item descrito foi o único risco fiscal apresentado no documento.

A falta de detalhamento existente nos demais itens estimados – os de menor potencial de afetar as finanças públicas – também prejudicou a qualidade das informações dos ARFs analisados. Isso porque sem o detalhamento não foi possível rastrear quais situações motivaram os apontamentos relacionados a outros itens, como, por exemplo as “*Dívidas em Processo de Reconhecimento*”<sup>35</sup>.

As assistências diversas foram mencionadas por onze dos quatorze municípios estudados. Dentre aqueles entes que indicaram esses riscos, Aparecida de Goiânia, Rio Verde e Itumbiara fizeram previsão no ARF para o risco de assistências diversas genericamente, sem especificar, por exemplo, se referiam-se a epidemias, intempéries e situações de calamidade, entre outras.

Por fim, é preciso destacar que nos documentos analisados foram encontradas referências a obrigações fiscais diretas, ou seja, de ocorrência certa que, portanto,

---

<sup>33</sup> Os detalhes sobre essa especificação serão abordados posteriormente.

<sup>34</sup> Exemplos aplicáveis ao âmbito municipal abrangem o Produto Interno Bruto (PIB), as taxas de inflação e juros.

<sup>35</sup> Apenas a capital Goiânia indicou se tratar de Requisições de Pequeno Valor (RPV) de tramitação registrada em seu sistema de processo eletrônico digital.

não deveriam ser classificadas como riscos fiscais, tais como: (1) precatórios judiciais<sup>36</sup>; (2) despesas previsíveis de origem trabalhista, como progressões e adicionais previstos em lei e (3) despesas previdenciárias, como as reservas utilizadas pelos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS<sup>37</sup>.

### 6.2.2. As providências genericamente descritas

Inicialmente convém esclarecer alguns dos conceitos comumente informados pelo gestor público como providências a serem tomadas na hipótese de ocorrer a materialização de um risco fiscal: 1) a limitação de empenho e movimentação financeira e 2) a reserva de contingência.

Nos termos do art. 9º da LRF, na administração pública, a limitação de empenhos e movimentação financeira deve ser realizada se, ao final de um bimestre, for identificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento de certas metas de resultado<sup>38</sup>.

O procedimento deve ser realizado nos trinta dias subsequentes e segundo critérios fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados será feita de forma proporcional às reduções efetivadas<sup>39</sup>.

A reserva de contingência foi instituída originalmente pelo art. 91 do Decreto-Lei (DL) nº 200/67 e servia como uma dotação que poderia ser usada para a abertura de créditos adicionais. Era usada para reforçar dotações insuficientes no orçamento, arcar com despesas sem dotação orçamentária prévia e específica ou cobrir despesas urgentes e imprevisíveis. Até a edição da LRF era uma reserva opcional.

Com o advento da LRF a reserva de contingência, nos termos do inciso III do art. 5º da LRF, passou a ser obrigatoriamente incluída na Lei Orçamentária Anual – o orçamento – e ter como finalidade o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. A LRF também estipulou que a forma de utilização

---

<sup>36</sup> Por força do §1º do art. 100 da Constituição Federal, precatórios são passivos de alocação obrigatória no orçamento.

<sup>37</sup> Esse item “Reserva Técnica do RPPS” constou ocupando 86,83% do volume estimado de recursos do ARF de Águas Lindas de Goiás em 2022 e 92,68% do ARF do mesmo município em 2023. É comum verificar que a referida reserva recebe dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual e Leis de Créditos Adicionais, não se trata de risco fiscal.

<sup>38</sup> Em breve síntese: os resultados primário ou nominal. Ambos consideram a arrecadação da receita e a execução da despesa para o ano em curso, o primeiro exclui o pagamento de juros da dívida pública e o segundo considera esses juros e encargos no cômputo.

<sup>39</sup> A parte final refere-se ao §1º do art. 9º da LRF.

e o montante da reserva de contingência deveriam ser estabelecidos na LDO, tendo o montante por base a Receita Corrente Líquida<sup>40</sup>.

É oportuno salientar que a LRF não revogou as disposições do DL nº 200/67. Portanto, é possível que o ente federativo tenha reserva de contingência tanto para atender aos “passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos” conforme exigido pela LRF, quanto para uso como fonte de créditos adicionais, conforme autorizado pelo DL nº 200/67. Porém a parte “obrigatória” da reserva de contingência, nos termos da LRF, é a que trata dos passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

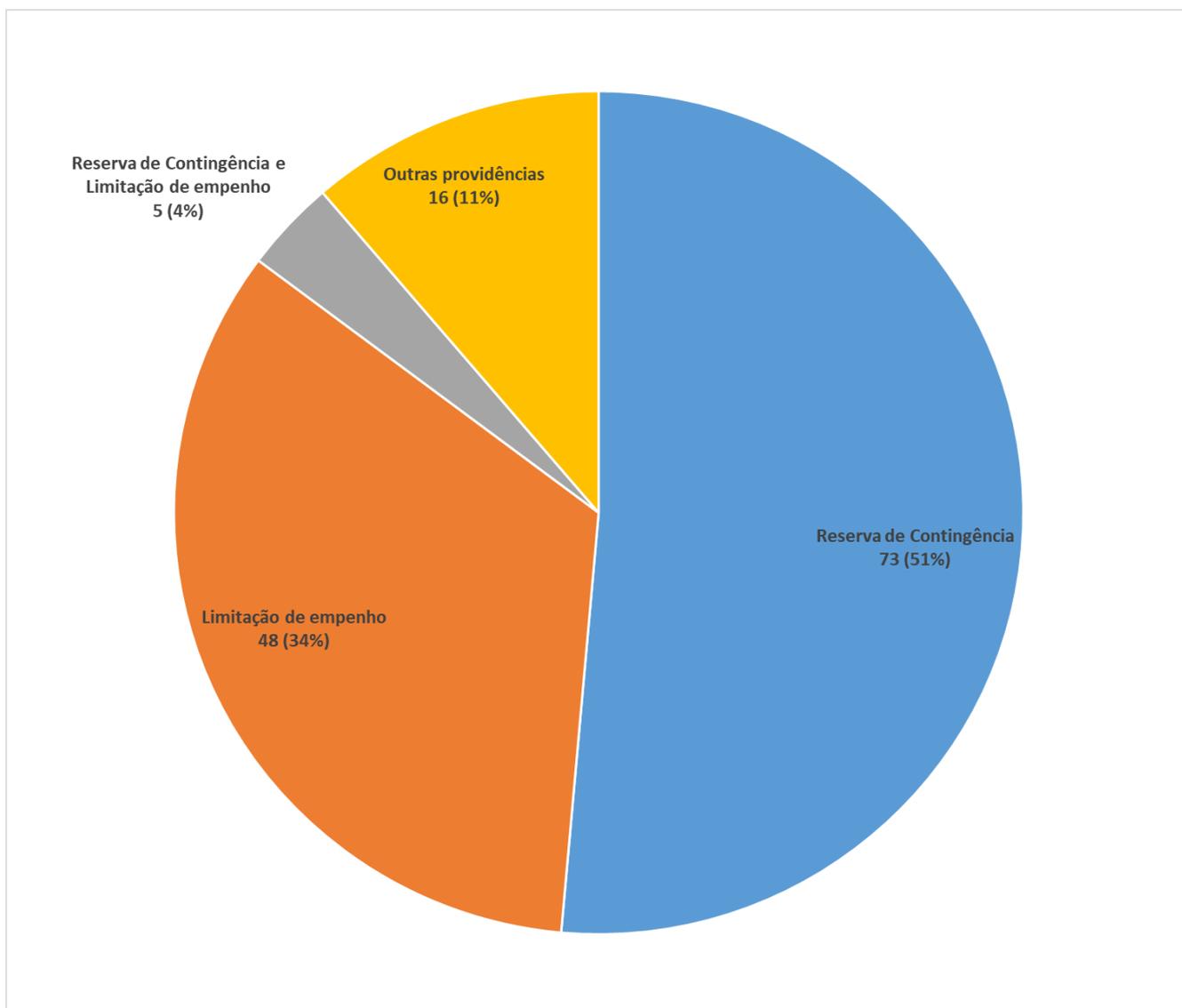
Ante o exposto fica evidente que é possível manter reserva de contingência que também sirva como fonte de abertura de créditos adicionais. No entanto, reserva de contingência que tenha exclusivamente essa função e não disponha de montante alocado para atender aos passivos contingentes e outros riscos fiscais contraria o disposto no inciso III do art. 5º da LRF.

A elaboração das estratégias adotadas no caso de concretização dos riscos fiscais é uma das mais importantes etapas do gerenciamento de riscos. Nos documentos analisados constatou-se a falta de detalhamento das providências que deveriam ser tomadas caso os riscos fiscais se concretizassem<sup>41</sup>. A figura a seguir evidencia as providências informadas pelos municípios estudados.

---

<sup>40</sup> Veja a nota de nº 11 para breve explicação sobre a RCL.

<sup>41</sup> Conforme exigido pelo §3 do inciso V do art. 4º da LRF.

**Figura 4 – providências informadas pelos municípios estudados**

Fonte: Elaboração própria com base no ARF analisado.

Nos 28 documentos analisados, de um total de 142 providências identificadas, 73 planejavam a absorção financeira do risco por meio da reserva de contingência, 48 indicaram que recorreriam à limitação de empenhos, 5 apontavam ambos procedimentos e apenas 16 evidenciaram outras providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos riscos fiscais.

Chama a atenção o fato de que apurou-se que alguns municípios<sup>42</sup> não mencionaram em seus ARFs a reserva de contingência. Por ser obrigatória, no contexto da cobertura de passivos contingentes e riscos fiscais, era esperado que

<sup>42</sup> Não mencionaram a reserva de contingência em seus documentos: Anápolis – ARFs 2019 e 2020; Luziânia – ARFs 2022 e 2023; Senador Canedo ARF 2023 (não informou nenhuma providência; Planaltina ARF 2021 e Jataí ARFs 2021 e 2023.

todos os municípios indicassem o uso dessa reserva que se destina a absorver os efeitos financeiros dos impactos dos riscos fiscais que se concretizarem no exercício. Evidentemente ela só pode fazê-lo até o limite de suas disponibilidades.

Portanto, outra surpresa é ver a reserva de contingência indicada como única fonte de amparo, já que isso seria assumir que não existe prevenção caso os montantes dos riscos fiscais e passivos contingentes superem seu valor alocado, hipótese em que outras abordagens complementares deveriam ter sido indicadas.

O segundo tipo de providência de indicação mais observada foi a “limitação de empenhos”. Alguns municípios não se restringiram a informar apenas “limitação de empenhos” como providência, mas incluíram descrições que denotavam contingenciamento de despesas: “Anulação de dotações discricionárias”, “Redução de dotações”, “Contenção de gastos públicos” e “cortes de gastos”.

O quadro a seguir reproduz o Anexo de Riscos Fiscais de Rio Verde de 2021, reapresentado em 2022 e ajuda a demonstrar como a falta de detalhamento obsta a evolução do uso do ARF como ferramenta de gestão de riscos fiscais.

**Quadro 6 – ARF de Rio Verde LDO 2021/2022**

DESCRIÇÃO DOS RISCOS	DESCRIÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS	VALOR (R\$)
Assistências Diversas	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	550.000,00
Assunção de Passivos	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	350.000,00
Dívidas em Processo de Reconhecimento	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	350.000,00
Demandas Judiciais	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	1.800.000,00
Frustração de Arrecadação	LIMITAÇÃO DE EMPENHO	5.400.000,00
Restituição de Tributos a Maior	LIMITAÇÃO DE EMPENHO	100.000,00
Discrepância de projeções	LIMITAÇÃO DE EMPENHO	1.500.000,00
Outros Riscos Fiscais	LIMITAÇÃO DE EMPENHO	2.000.000,00
	TOTAL	12.050.000,00

Fonte: ARF apresentado na LDO 2021 e 2022 do município de Rio Verde - Goiás.

As providências elencadas pelo ARF de Rio Verde se restringem a informar sobre a cobertura dos prováveis eventos pela reserva de contingência e o contingenciamento mediante a limitação de empenho. Ocorre que as providências citadas são o ponto de partida invariável de qualquer ARF, são informações redundantes que não contemplam as decisões estratégicas que deveriam ser tomadas para o enfrentamento ou mitigação desses riscos.

Todo risco fiscal que tenha se concretizado deve ser amortizado prioritariamente pela reserva de contingência, até o limite dessa reserva. De igual modo, a norma exige que seja feita limitação de empenho na hipótese de frustração de arrecadação, ou quaisquer outros eventos e riscos orçamentários que afetem a receita a ponto de impactar as metas de resultado. E essa verificação deve ser feita bimestralmente, conforme elucidado anteriormente.

Um exemplo de abordagem efetiva para detalhar as providências seria elaborar lista de opções e estratégias para enfrentar ou mitigar os riscos fiscais. Outra abordagem igualmente importante seria discutir sugestões e elaborar estratégias para diminuir a exposição ao mesmo tipo de risco em exercícios futuros.

A capital Goiânia, por exemplo, cita como providências, em seus ARFs 2022 e 2023, para o risco sob a legenda “restituição de tributos a maior”:

“Modernizar, com novas tecnologias, o sistema tributário para diminuição dos erros de lançamento. Acompanhamento e análise dos valores de restituição e, de acordo a arrecadação do tributo, se necessário, realizar a limitação de empenho e movimentação financeira.”

O detalhamento das providências é importante pois pode contribuir significativamente para o aperfeiçoamento do ARF e com a evolução do gerenciamento dos riscos fiscais municipais.

### 6.2.3. O diagnóstico geral e o que seria esperado de um ARF

O cenário geral evidenciado pelos dados é de geração de documentos com baixa qualidade informacional e sem potencial de efetividade na gestão de riscos fiscais. A fim de promover maior detalhamento, incluindo a verificação na evolução dos riscos sob uma perspectiva temporal<sup>43</sup>, selecionou-se um município dentre os estudados e realizou-se a análise dos documentos apresentados, evidenciando a evolução dos riscos e das providências informadas.

Para seleção e avaliação dos documentos buscou-se um município que atendesse os seguintes critérios: 1) os documentos deveriam conter no mínimo 3 riscos fiscais; 2) os riscos mais relevantes deveriam ser especificados evitando itens muito genéricos sem descrição ou detalhamento, como apenas “outros riscos fiscais” ou “demandas judiciais”; 3) deveria haver variação relevante nos riscos entre um período e outro, de modo a evitar documentos meramente reapresentados que impossibilitam a verificação da evolução dos riscos e 4) os riscos deveriam ser adequadamente identificados, ou seja, sem itens que, pela descrição dada, nem mesmo poderiam estar no ARF.

---

<sup>43</sup> Do penúltimo para o último documento disponibilizado.

De acordo com o primeiro critério, conter pelo menos três riscos fiscais, foram excluídos Jataí e Planaltina por apresentarem documento com um único risco fiscal, bem como Anápolis, Luziânia, Senador Canedo e Formosa por apresentarem apenas dois riscos fiscais.

Em razão de uma série de problemas de falta de detalhamento dos riscos mais relevantes – o segundo critério de exclusão – foram excluídos os municípios de Catalão, Itumbiara, bem como a capital Goiânia, pela falta de especificação em seu ARF de 2022. Além disso a capital também apresentou estranha<sup>44</sup> evolução de alguns dos riscos fiscais, o que poderia prejudicar a análise.

Os municípios de Anápolis – já excluído<sup>45</sup> – e Rio Verde apresentaram exatamente o mesmo documento em ambos os exercícios, enquanto Aparecida de Goiânia alterou de modo insignificante<sup>46</sup> seu ARF mais recente em relação ao anterior, provavelmente para evitar o reenvio do mesmo documento. Esses municípios foram excluídos por impossibilitarem a verificação da evolução dos riscos fiscais.

Águas Lindas foi excluído por indicar como os mais relevantes riscos fiscais itens que, na forma como estão descritos, não são riscos fiscais. O município apresentou, como principal risco fiscal, item denominado “Reserva Técnica do RPPS” em seus ARFs de 2022 e 2023, alocando respectivamente 86,83% e 92,68% dos montantes totais para esse risco.

Tal item não poderia ser considerado risco fiscal, uma vez que as obrigações com o Regime Próprio de Previdência Social são previsíveis e inclusive disciplinadas por rigoroso arcabouço legal que exige planejamento, acompanhamento e controle periódico da situação atuarial. Assim, eventual constituição de “Reserva Técnica” não deve ser tratada como mero risco mas ser planejada e participar do orçamento.

Valparaíso de Goiás também apresentou em seu ARF 2022 a “Reserva Técnica do RPPS”, alocando mais de 24% para esse item. Além disso o município alocou

---

<sup>44</sup> Na comparação dos ARFs de 2022 e 2023 de Goiânia foram identificadas variações em montantes relevantes sem a devida explicação. Um exemplo, seria a redução, em mais de 24 vezes, do montante do rótulo “Demandas Judiciais” que passou de R\$829.417.177,65 para R\$32.866.171,97. Além disso houve a supressão, provável mudança de estimativa não detalhada, de itens existentes no ARF 2022 que deixaram de existir no documento de 2023, como os rótulos “Outros Riscos Fiscais” (mais de R\$ 585 milhões) e “Frustração de Arrecadação” (R\$ 35 milhões).

<sup>45</sup> É importante ressaltar que muitos municípios poderiam ser excluídos por mais de um critério – alguns até mesmo por todos os critérios. Contudo, a fim de alcançar o objetivo, que é selecionar um município para realizar a análise, serão evitadas algumas repetições.

<sup>46</sup> De um total de 9 riscos reapresentados, o município manteve 7 com o mesmo valor e alterou dois itens: “Demandas judiciais”, cuja representação relativa do montante total aumentou de 0,95% no ARF 2021 para 1,12% no ARF 2022 e “Outros Passivos Contingentes” cuja representação relativa do montante total aumentou de 23,94% no ARF 2021 para 24,84% no ARF 2022.

montante relevante sob o rótulo “Despesas Orçadas a Menor” em ambos seus ARFs estudados.

O rótulo “Despesas Orçadas a Menor” indica pretensão de uso da reserva de contingência como fonte de créditos adicionais suplementares, o que é autorizado nos termos do Decreto-Lei nº 200/1967 que não foi revogado pela LRF. No entanto, a LRF instituiu obrigatoriedade da referida reserva unicamente para atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos<sup>47</sup>.

O ARF não precisa ser complexo para atingir sua finalidade, nem precisa usar modelos avançados de estimativas, ser extenso ou tratar dos riscos e das providências nos mínimos detalhes. Entretanto, os problemas previamente mencionados impedem que o documento possa ser minimamente eficiente na gestão de riscos fiscais.

Assim, o único que cumpriu, com algumas ressalvas, os critérios estipulados de seleção, foi o município de Trindade. O município apresentou documentos com a mesma estrutura, isto é, informando os mesmos quatro riscos fiscais e providências, contudo com estimativas diferentes e especificou, ainda que insatisfatoriamente<sup>48</sup> os riscos fiscais. Trataremos da análise dos ARFs de Trindade a seguir.

Trindade tem seguido o mesmo modelo de ARF há algum tempo<sup>49</sup> e vem ajustando apenas os montantes estimados para os riscos fiscais. A variação entre os ARFS de 2022 e 2023 ocorreu conforme demonstrado no quadro a seguir:

**Quadro 7 – ARFs de Trindade com variação dos montantes estimados**

DESCRIÇÃO DOS RISCOS	Variação ARF 2022 e ARF 2023	DESCRIÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS	% do ARF alocado	
			2022	2023
Demandas judiciais: despesas com sentenças judiciais em execução pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás – TJ/GO.	1031%	Abertura de créditos adicionais a partir da reserva de contingência.	0,6%	8,96%
Epidemias (Dengue, H1N1, Covid-19 e outras), enchentes e outras situações de calamidade pública.	-40%	Abertura de créditos adicionais a partir da reserva de contingência, bem como medidas de	60,24%	47,50%

<sup>47</sup> Se a reserva de contingência foi criada apenas com o montante especificado na LDO, em respeito à LRF ela deve ser inteiramente utilizada para atendimento dos passivos contingentes e outros riscos fiscais, inclusive quando for o caso adequação decorrente de falhas de previsões orçamentárias, sendo vedada sua utilização em suplementação de quaisquer outras despesas.

<sup>48</sup> Alguns detalhes serão abordados em seguida.

<sup>49</sup> O último ARF disponível no site oficial do município é o da LDO 2017, mas é provável que o modelo venha sendo utilizado há mais tempo.

		limitação de empenhos em setores diversos visando investimento na saúde.		
Outros Riscos Fiscais: Aumento do salário mínimo que possa impactar nas despesas com pessoal do município, ou seja, vencimentos de servidores e obrigações patronais junto ao RGPS e RPPS.	133%	Abertura de créditos adicionais a partir de anulação de dotações de despesas discricionárias.	9,04%	27,71%
Frustração de arrecadação: possibilidade das receitas e despesas projetadas na elaboração do projeto de lei da [LOA] não se concretizarem em função da atual crise financeira internacional e de seus efeitos sobre o Produto Interno Bruto (PIB).	-60%	Medidas de limitação de empenhos, no intuito de adequar a despesa do município à receita arrecadada, não infringindo assim a Lei de Responsabilidade Fiscal.	30,12%	15,83%

Fonte: Elaboração própria com base nos ARFs analisado.

Os documentos elaborados por Trindade aparentam ter o cuidado de descrever a maioria dos riscos fiscais daquele município. Alguns riscos fiscais podem ter sido ignorados, ou pode haver problemas nas estimativas realizadas, mas a estrutura do documento segue uma lógica plausível.

Embora o escopo do trabalho fosse restrito os dois últimos ARFs, selecionando, em regra, os ARFs referentes aos exercícios 2022 e 2023, para evidenciar a estrutura desse caso específico foram necessárias buscas de alguns documentos anteriores, conforme descrito a seguir.

Do ARF 2017 ao 2018, o risco de epidemias mencionava “*Dengue e Zika Virus*<sup>50</sup>”, no ARF da LDO 2019 passou a especificar “*Dengue, H1N1 e outros*” e a partir de do ARF 2021 a atual especificação, incluindo Covid-19, com um incremento, razoável considerando aquele momento, de 150% na reestimativa do montante de 2020 (R\$ 600 mil) para 2021 (R\$ 1,5 milhão).

A variação negativa observada na reestimativa do exercício de 2022 para o de 2023 condiz com a diminuição do risco fiscal motivada pela redução da quantidade de internações observada ao longo do período. Trata-se, portanto, de redução realizada de forma compatível com o cenário observado.

<sup>50</sup> O período de elaboração do ARF condiz com período próximo ao surto da doença. Maiores informações em <https://portal.fiocruz.br/zika>

De maneira semelhante pode ser visualizada a redução da estimativa para a frustração de arrecadação, justificável pela melhora das perspectivas no período ou talvez por alguma correção de estimativa exagerada no período anterior.

É intrigante observar como o risco indicado de frustração de arrecadação em razão “da atual crise financeira internacional e de seus efeitos sobre o PIB” persiste acurado e ameaçando as finanças públicas há tanto tempo.

O documento conta com pontos que precisam ser melhorados. Há provável equívoco em relação ao item das demandas judiciais, descritas como em “execução pelo Tribunal de Justiça”. Demandas judiciais em execução tornam-se precatórios ou requisições de pequeno valor, esta última classificação ocorre quando o valor fica abaixo de determinado limite. Em qualquer caso não se tratam de meros riscos, mas obrigações de pagamento certas.

Ainda em relação ao mesmo rótulo, talvez o município esteja registrando itens corretos de riscos fiscais sob a descrição errada. O detalhamento das demandas judiciais, poderia resolver essa dúvida, além de explicar o aumento de quase 11 vezes do montante estimado de um exercício para outro. Não haveria necessidade de especificar todas as ações, mas pelo menos as mais relevantes, que compõem o montante estimado<sup>51</sup>.

A falta de detalhamento do item Demandas Judiciais prejudica a transparência, impedindo que a Câmara Municipal e a sociedade tenham informações claras sobre os tipos de casos mais significativos. Isso pode dificultar a discussão e adoção de estratégias de redução da exposição futura a esses riscos.

Outro problema é o risco decorrente do aumento das obrigações com despesa com pessoal, que não poderia ser tratado como um risco fiscal por tanto tempo. As despesas com folha de pagamento e as previdenciárias não são riscos, mas sim obrigações certas e previsíveis.

O crescimento das despesas com pessoal por conta de reajustes deve ser conduzido e acompanhado pelos instrumentos de planejamento e transparência da gestão fiscal. Talvez tenha sido feita estimativa de montante para itens legítimos sob a descrição equivocada. O detalhamento poderia inclusive ajudar na compreensão desse rótulo.

Quanto às providências enumeradas pelo município, a limitação de empenhos com intuito de adequar a despesa do município a eventual frustração de arrecadação redundava em afirmar que o município vai cumprir as normas orçamentárias em vigor.

---

<sup>51</sup> É bem provável que os valores sejam bem conhecidos das secretarias municipais de finanças e Procuradorias. Os valores estimados são frequentemente apresentados “quebrados”, indicando até mesmo centavos, sugerindo que não são fictícios.

No entanto cabe destaque às providências informadas por Trindade no enfrentamento do risco de epidemias (Dengue, H1N1, Covid-19 e outras). Além, claro, de citar a reserva de contingência como fonte primária de absorção dos impactos financeiros dos riscos fiscais, também indica que se necessário realizará contingenciamento, ou “limitação de empenho”, em outros setores para priorizar os investimentos emergenciais na saúde.

O ARF de Trindade descreveu razoavelmente alguns dos riscos fiscais e estimou os montantes das providências que seriam tomadas na hipótese de concretização desses riscos, inclusive assinalando áreas que poderiam ser priorizadas no caso de materialização dos eventos contingentes.

Contudo, falhou em não detalhar os riscos de forma adequada, especialmente as demandas judiciais que foram apresentadas de modo genérico e com um crescimento considerável em um único exercício. Além disso, não foram especificadas, nas providências informadas, estratégias de mitigação dos riscos. Por fim, foi tratado como risco fiscal evento certo e previsível: as despesas com pessoal e previdenciárias.

### **6.3. A estrutura normativa de (des)incentivos à produção de efetivos Anexos de Riscos Fiscais**

A análise do conteúdo informacional dos ARFs estudados revelou que os documentos são elaborados sem nível de detalhamento adequado para uma gestão efetiva dos riscos fiscais municipais. A escassez de conteúdo sugere que tenham sido elaborados exclusivamente para atender às exigências legais em vigor.

Convém identificar quais regras existentes incentivam a manutenção desse arranjo desvirtuado, em que uma folha de papel contendo uma tabela parcialmente preenchida é juntada à LDO, apresentada anualmente à Câmara Municipal e aprovada por esta, publicada<sup>52</sup> no portal oficial e enviada ao Tribunal de Contas responsável para comprovação de cumprimento da LRF.

Em vista disso, faz-se necessário verificar como cada um desses agentes envolvidos com o gerenciamento de riscos fiscais se comporta diante da estrutura normativa vigente. Dado que a estrutura de incentivos é, em essência, a mesma, é provável que ARFs semelhantes – destituídos de conteúdo informacional – sejam predominantes na maioria dos municípios do país.

---

<sup>52</sup> A LRF determina em seu art. 48 que seja dado aos conjunto de documentos que chama de “instrumentos de transparência da gestão fiscal” ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, o que possibilita o necessário controle social, que inclusive pode ser estimulado por pesquisas que evidenciem o conteúdo dos referidos instrumentos e seus anexos.

É importante esclarecer que o objetivo não é criticar as instituições ou os agentes públicos, mas tecer hipóteses capazes de evidenciar motivos racionais que estimulam a condução despreziosa do gerenciamento de riscos fiscais.

A norma jurídica que institui o ARF é o §3º do inciso V da LRF, transcrita a seguir:

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

O dispositivo impõe que os riscos fiscais e passivos contingentes sejam avaliados no ARF. A análise dos documentos da pesquisa revelou que o termo “avaliar” foi interpretado de forma restrita à mera citação e quantificação do riscos e passivos contingentes pelo seu valor financeiro.

A norma não expressa que os riscos fiscais e passivos contingentes devessem ser identificados com maior riqueza de detalhes, analisados quanto à sua repercussão ou que ao ARF fosse dada qualquer característica de continuidade ou de monitoramento.

As características descritas seriam obstáculo, à época da promulgação da LRF, à adoção generalizada do documento pelos municípios, já sobrecarregados pelas demais mudanças introduzidas pela LRF, especialmente aqueles com maior escassez de recursos humanos e materiais.

No entanto ao contemplar os objetivos da norma, em especial a intenção de garantir a estabilidade das finanças públicas e a gestão responsável e transparente, é impossível imaginar que o tratamento dado atualmente fosse o almejado para o alcance desses objetivos.

Além disso, desde a publicação da LRF, no ano 2000, o cenário geral da administração pública vem evoluindo em virtude do crescente progresso da contabilidade, da informática, do direito e das muitas outras áreas do conhecimento. As instituições evoluíram, assim como as necessidades e as reivindicações da sociedade.

Seria apropriado considerar que o nível dos documentos evidenciado pela pesquisa fosse justificável nos anos iniciais de adaptação dos municípios à LRF. Porém esse nível é inadequado para garantir efetividade na gestão de riscos fiscais.

Talvez a norma teria ter sido mais bem sucedida se houvesse definido momentos distintos de maturidade para o ARF e expressamente modulado o aprimoramento gradual do instrumento. Em vez disso deixou essa evolução a critério dos agentes envolvidos o gerenciamento do risco fiscal municipal.

Levando em conta os mais de vinte anos de vigência da LRF e o nível de efetividade dos ARFs, é necessário analisar a estrutura de incentivos que motiva a elaboração, a apreciação e a fiscalização do ARF.

Essa análise deve ser realizada a partir das perspectivas dos agentes envolvidos naquelas etapas: 1) o Poder Executivo – responsável pela elaboração do ARF; 2) o Poder Legislativo – responsável pela apreciação e aprovação do ARF; 3) o Tribunal de Contas – responsável por informar a interpretação adequada das exigências normativas para a elaboração e apurar a conformidade do ARF e 4) a população – responsável pelo controle social.

### 6.3.1. O Poder Executivo

Para o município a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais é compulsória. A norma vigente, a LRF, além de exigir a elaboração e apresentação do documento, facilita<sup>53</sup> a utilização, durante o exercício, da reserva de contingência, que importa lembrar é de constituição obrigatória no orçamento.

O ARF foi introduzido em maio de 2000, data da publicação da LRF. O legislador pretendia iniciar paulatinamente a gestão de riscos fiscais e certamente considerou que a Lei estipulou um extenso conjunto de exigências que demandariam ajustes mais difíceis de serem realizados a alguns municípios do que para outros.

Sensível às dificuldades desses municípios a LRF facultava àqueles com menos de 50 mil habitantes iniciar a apresentação do Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais a partir do 5º ano após sua entrada em vigor.

Um argumento possível consiste na suposição de que a realização do levantamento e especificação dos riscos fiscais, a medição e quantificação da exposição a esses riscos e a elaboração de estratégias para enfrentamento dos riscos implicaria em um custo significativo para o município.

Acrescente-se, ainda, a carência de pessoal qualificado<sup>54</sup> para a adequada produção demonstrativos contábeis, de forma geral, em muitos municípios. O argumento poderia ser bastante utilizado no contexto goiano, visto que a qualidade

---

<sup>53</sup> Existe controvérsia sobre a adequação do uso da reserva de contingência fora da especificação da LRF que exige destinação para atendimento de passivos contingentes e outros eventos imprevistos. O uso da reserva nos limites e relacionado aos eventos previstos no ARF é garantido pela LRF e poderia pesar em favor de eventuais discussões futuras sobre a utilização da reserva com a Câmara Municipal ou com o Tribunal de Contas.

<sup>54</sup> Pesquisa da Confederação Nacional dos Municípios realizada em 2022 apontou que, dentre os municípios que não realizaram ações objetivando melhorar sua nota no *ranking* do Tesouro Nacional (iniciativa da STN que busca a melhoria da qualidade das informações contábeis e fiscais), mais da metade apresentou como justificativa a falta de pessoal qualificado para efetuar as mudanças. O estudo pode ser visualizado em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15400%22>.

das informações contábeis e fiscais dos maiores municípios do estado decepciona<sup>55</sup>, segundo o *ranking* dos Municípios do Tesouro Nacional.

É provável que os municípios adotem estratégias de gestão dos riscos que não se limitam a simplesmente ignorá-los. Com efeito alguns dos documentos estudados apontavam, na ocorrência de passivo contingente ou risco fiscal, por exemplo, a estratégia de realizar “contingenciamento de despesas discricionárias”, “contenção de gastos públicos” e “cortes de gastos”.

Essas estratégias e metodologias de manejo dos riscos fiscais prejudicam, da forma como são apresentadas, a transparência e o *accountability* promovidas pelo ARF, ainda quando mencionadas no documento, como ocorreu nos exemplos citados anteriormente.

Certamente a Câmara Municipal e a sociedade anseiam conhecer quais gastos discricionários seriam contingenciados na hipótese de concretização dos riscos fiscais. Questionariam também se os cortes não poderiam ser realizados antecipadamente a fim de priorizar ações mais relevantes, ou quais áreas seriam priorizadas e quais seriam preteridas em caso de contingenciamento.

Indubitavelmente é mais confortável para o gestor público promover a gestão de riscos fiscais à sua maneira, postergando as decisões difíceis para serem tomadas sob demanda, na hipótese de concretização de alguma situação com potencial de afetar a saúde fiscal do município.

A transparência dada no detalhamento do ARF pode desmistificar, por exemplo, a ilusão de que seria possível cumprir todas as promessas da campanha. O ARF ajuda a operacionalizar a exigência constitucional<sup>56</sup> de que a LDO evidencie as metas e prioridades da administração pública<sup>57</sup>. Não é possível ter todos os planos e projetos como prioridade.

---

<sup>55</sup> De acordo com as informações da prestação de contas do exercício de 2021 – as mais recentes no período de elaboração dessa pesquisa – do *ranking* dos Municípios do Tesouro Nacional, os municípios com melhor qualidade de informação contábil, em Goiás, são Montividiu e Rio Quente, que respectivamente ocuparam as posições 580 e 589 no ranking nacional. A capital Goiânia ficou classificada na posição 2216, e em 16º lugar dentre as 26 capitais – o DF concorre como Estado. Dentre os 14 municípios estudados, lembrando que nosso corte selecionou apenas aqueles com população superior a 100 mil habitantes, Aparecida de Goiânia, o segundo maior município em população ocupou a posição 5442 de 5568 municípios brasileiros e a sexta pior posição do Estado de Goiás. A metodologia, os dados aqui apresentados e outras informações podem ser acessados pelo link <https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/>.

<sup>56</sup> § 2º do inciso III do Art. 165 da Constituição Federal de 1988.

<sup>57</sup> Convencionou-se adotar outro anexo para a LDO onde são expressas essas metas e prioridades. No entanto, seja no texto da LDO ou no Anexo de Metas e Prioridades – AMP – o cumprimento dessas metas e prioridades não é obrigatório, em razão do caráter autorizativo e não impositivo dos instrumentos orçamentários. A critério e discricionariedade do Poder Executivo, as prioridades estabelecidas podem ser deixadas de lado.

A evidenciação pode acarretar certos custos políticos para o Prefeito. A priorização de determinadas políticas públicas, programas, projetos, ações e serviços implica em reconhecer que outros são menos relevantes. Nesse sentido, o registro explícito poderia resultar em impopularidade ou perda de apoio junto ao eleitorado<sup>58</sup>.

O problema é a discrepância entre o que se deseja realizar e a quantidade limitada de recursos disponíveis para tal. O prefeito, quando ainda concorrente ao cargo, se compromete a atender a todas essas demandas e talvez até acredite ser possível, até ser confrontado com a realidade.

Naturalmente, a elaboração do ARF deveria ter sido iniciada com uma estrutura simplificada nos primeiros exercícios de sua exigência, pois a gestão de riscos fiscais é um processo complexo que demanda aprendizado gradual. Porém, o instrumento deveria ter avançado ao longo do tempo, acompanhando o amadurecimento da gestão pública.

Nesse sentido, o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) vem recomendando que a política de gestão de riscos fiscais seja adotada gradualmente, iniciando pela identificação dos riscos e evoluindo até o seu efetivo monitoramento e declara que à medida que a gestão de riscos fiscais for aprimorada o ARF será mais completo e a gestão fiscal mais transparente (BRASIL, 2021, p. 47).

Os documentos analisados na pesquisa demonstram que a elaboração pelo Poder Executivo encontra-se ainda nos estágios iniciais da adoção do ARF como instrumento de gestão de riscos fiscais. Era esperado um maior grau de detalhamento nos documentos, algum melhoramento gradual. A STN tem apontado acertadas recomendações, mas no escopo do estudo não há evidências que elas vêm sendo colocadas em prática.

A pesquisa revelou a conduta adotada pelo Poder Executivo que, para evitar problemas com as exigências legais e institucionais, com a Câmara e com o Tribunal de Contas, opta por elaborar o ARF com o mínimo de informações e apresentar e reapresentar o documento consecutivamente, com pequenas e irrelevantes alterações.

### 6.3.2. O Poder Legislativo

A Câmara Municipal, além de suas funções legislativas, também é a titular do controle externo da administração pública municipal e portanto exerce o controle político e financeiro do município, este último com o auxílio do Tribunal de Contas.

---

<sup>58</sup> Também é possível considerar o comportamento racional do gestor que, para evitar qualquer tipo de questionamento dos vereadores, em especial os da oposição, prefere atribuir riscos e providências genericamente.

Compete à Câmara Municipal a apreciação dos instrumentos de planejamento e orçamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesses instrumentos administração a pública formaliza, periodicamente, suas estratégias de gestão e alocação dos recursos públicos.

Para exercer com excelência suas atribuições de controle a Câmara dispõe de uma série de mecanismos que incluem até mesmo a possibilidade de requisitar informações a Secretários e outros responsáveis pela administração pública municipal a respeito de assuntos relacionados às suas atribuições.

Se fossem questionados acerca da incompletude dos documentos aprovados, os vereadores provavelmente argumentariam que, na hipótese do Poder Executivo não realizar um adequado levantamento e detalhamento dos riscos fiscais, recairia sobre ele a responsabilidade pela frustração do debate sobre esses riscos e pelo prejuízo à evolução da gestão de riscos no âmbito municipal.

A análise do conteúdo dos documentos realmente evidenciou riscos informados genericamente, sem o detalhamento que possibilitasse qualquer questionamento, debate orçamentário ou acompanhamento nos exercícios seguintes. No entanto à Câmara Municipal cabe maior protagonismo no planejamento orçamentário e na gestão dos riscos fiscais, não apenas aprovar, mas questionar e, se necessário, emendar<sup>59</sup> os instrumentos em prol do interesse público.

Notável exemplo de atuação do Poder Legislativo Municipal é dado pela Câmara de Alenquer – PA, que na oportunidade de apreciação da LDO do exercício de 2021 votou emenda aditiva<sup>60</sup> solicitando que o Poder Executivo detalhasse o rótulo “Demandas Judiciais” do ARF.

Na ocasião foi solicitado ao Poder Executivo que especificasse as demandas, os contribuintes, os tributos e os valores abrangidos pelo referido rótulo indicado genericamente e cujo montante somava aproximadamente R\$4,5 milhões<sup>61</sup>.

O próprio rito de votação da LDO poderia contribuir de algum modo com uma aprovação às pressas do ARF. Isso porque, segundo o art. 57 da Constituição Federal a sessão legislativa não pode ser interrompida sem a aprovação do projeto de LDO. Isso significa que enquanto os vereadores não aprovarem a LDO não poderiam iniciar o recesso parlamentar.

---

<sup>59</sup> Em relação à LOA é possível até mesmo rejeitá-la completamente. A Constituição Federal não contempla hipótese de rejeição integral da LDO ou do PPA.

<sup>60</sup> O documento - Emenda Aditiva Nº 2/2020 - pode ser acessado em <https://cmalenquer.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/EMENDA-ADITIVA-N%C2%BA-02-2020.pdf>

<sup>61</sup> Seria razoável esperar procedimento similar por parte dos municípios estudados. A Câmara Municipal de Goiânia, por exemplo, aprovou o ARF de 2022 com mais de R\$829 milhões estimados como riscos decorrentes de “Demandas Judiciais” sem conhecer os detalhes.

Tendo isso em vista, eventual encaminhamento do Projeto de LDO pelo Poder Executivo à Câmara Municipal desrespeitando os prazos definidos teria grande potencial de prejudicar a apreciação.

Nota-se, portanto que o arcabouço normativo poderia prezar por maior efetividade do planejamento orçamentário, fiscal e, evidentemente, do ARF. No entanto, é preciso reconhecer que existem mecanismos capazes de promover melhoramentos significativos, mas que são ignorados pela maioria das casas legislativas municipais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Anexo de Riscos Fiscais deveriam fortalecer o planejamento orçamentário e fiscal, fomentar maior transparência e garantir a participação ativa do Poder Legislativo na gestão fiscal responsável.

### 6.3.3. O Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas tem como uma de suas atribuições o importante papel de orientar os gestores e, por meio dessa atuação mais pedagógica, não apenas prevenir falhas e irregularidades mas contribuir para o aprimoramento da gestão municipal. É ele que interpreta a legislação alusiva ao planejamento e à execução orçamentária. De certa forma, e especialmente nos pontos mais abstratos, é quem determina o grau de cumprimento da lei.

Cada um dos 33 Tribunais de Contas do Brasil pode dar suas interpretações particulares<sup>62</sup> à LRF. Com base nesse contexto seria possível que o mesmo ARF fosse considerado como satisfatório por determinado Tribunal de Contas e inadequado por outro.

Além disso, na existência de falhas nos ARFs é possível o questionamento pela Corte de Contas ainda que tenha sido concedida a aprovação do instrumento pelo Poder Legislativo.

No entanto, em geral, os Tribunais de Contas não costumam exigir do ARF nada além do estrito – e comumente restrito – cumprimento da lei, o que resulta na perpetuação de um ciclo de criação e validação de mera obrigação burocrática sem nenhuma efetividade.

Essa postura dos Tribunais de Contas, de preterir a fiscalização do planejamento em favor da fiscalização da execução, pode ser em parte justificada pela grande quantidade de demandas envolvendo áreas mais sensíveis a irregularidades e com

---

<sup>62</sup> O que poderia inclusive acabar por flexibilizar alguns pontos da Lei que tratam de regras fiscais. Para tentar resolver esse problema e, por meio de alguma unificação de procedimentos e padrões capazes de garantir tratamento equânime a uma mesma matéria, há propostas de criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas – CNTC, à semelhança dos existentes Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público.

maior risco e urgência de atuação para evitar o mau uso ou desvio de recursos públicos.

Nesse sentido embora os Tribunais de Contas continuem evoluindo seus mecanismos<sup>63</sup> de apuração, detecção e prevenção de irregularidades, desvios e fraudes, precisam aperfeiçoar sua atenção ao planejamento orçamentário e fiscal.

O planejamento deficiente ocasiona entraves à execução, de modo que muitos compromissos e planos não são cumpridos ou até são, mas custando muito mais, levando muito mais tempo e gerando uma miríade de prejuízos à sociedade. Os Tribunais precisam assimilar que a inadequação – ou a inexistência – do gerenciamento dos riscos fiscais compromete a saúde das finanças públicas, o que prejudica a execução das políticas públicas.

Portanto, os Tribunais de Contas compartilham da responsabilidade pelo estado precário do ARF. Eles poderiam ajudar a torna-lo mais efetivo no gerenciamento de riscos fiscais. Isso poderia ser feito por meio da oferta de modelos aprimorados do instrumento e da promoção da capacitação tanto dos gestores do Poder Executivo na função de elaboração, quanto dos vereadores na função de fiscalização.

---

<sup>63</sup> A tecnologia tem um papel fundamental na fiscalização. O uso de ferramentas de inteligência e tratamento de grandes conjuntos de dados tem ajudado os TCs a conseguir fiscalizar uma enorme quantidade de demandas envolvendo diversos temas, como licitações, editais, auditorias em folhas de pagamento e outros que antes só eram fiscalizados por amostragem. Maiores informações sobre os robôs utilizados em alguns TCs podem ser consultadas em: <https://irbcontas.org.br/uso-de-robos-pelos-tribunais-de-contas/>

## 7. Considerações finais

A LRF, de certo modo, tentou introduzir a gestão de riscos fiscais e seguramente deu um “pontapé inicial” ao estabelecer a obrigatoriedade do ARF. Deixou a cargo do Poder Executivo, do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas os passos seguintes.

A pesquisa evidenciou como esses agentes envolvidos na produção do Anexo de Riscos Fiscais têm se comportado diante das regras atuais: de modo a permitir que o ARF tenha se tornado um instrumento de baixa efetividade.

Estabeleceu-se um processo cíclico de produção do ARF, que consiste na elaboração, com um mínimo de informações, pelo Poder Executivo, seguida da apreciação frequentemente desinteressada pelo Poder Legislativo e, por fim, da certificação de conformidade estritamente legal pelo Tribunal de Contas.

A adoção reiterada desse processo é justificada pela sua “eficiência” para cumprir, formal e, da maneira que se convencionou entre as instituições, a literalidade da Lei. A dita “eficiência” alcança tamanho patamar que, ocasionalmente<sup>64</sup>, são apresentados, apreciados e validados exatamente os mesmos documentos.

O custo de se empregar o ARF apenas como mais um item a ser riscado da lista de obrigações da LRF é a destituição de sua função como instrumento de transparência e efetividade na gestão de riscos fiscais. O gerenciamento de riscos fiscais busca minimizar a exposição a situações capazes de afetar as contas públicas e é portanto um elemento primordial do planejamento orçamentário e fiscal. Nesse sentido é fundamental resgatar a função do ARF.

Existem duas abordagens principais para tornar o ARF um instrumento efetivo, a primeira, abrupta e geral, seria uma revisão da norma, de modo a tentar adequar o instrumento por meio de ampliação do *enforcement* legal. A segunda abordagem também contempla algum *enforcement* e se dá no âmbito de ações estratégicas promovidas pelos Tribunais de Contas que “guiariam” seus jurisdicionados, tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo, no caminho da boa governança, que contempla a efetiva gestão de riscos fiscais.

Esses caminhos não são divergentes e, na realidade, é razoável supor que seria muito mais proveitoso percorrê-los na sequência, mas na ordem inversa apresentada previamente: primeiro as ações estratégicas, coordenadas pelos Tribunais de Contas,

---

<sup>64</sup> Anápolis (ARFs 2019 e 2020) e Rio Verde (ARFs 2021 e 2022) apresentaram exatamente os mesmos documentos. Isso representa a sétima parte ( $\frac{1}{7}$ ) do escopo da pesquisa, que não custa lembrar, compreendeu a análise dos dois últimos ARFs disponíveis, dos 14 maiores municípios goianos, assim considerados os com mais de 100 mil habitantes, totalizando 28 documentos.

para a orientação, aprendizado e adequação. Em seguida, a revisão da norma para garantir maior *enforcement legal*.

Isso porque é importante proceder com bastante cautela, refletindo sobre que tipo de alteração na regra jurídica seria capaz de modificar com sucesso a estrutura de incentivos para impulsionar o comportamento dos agentes envolvidos e tornar o ARF um documento efetivo.

Para exemplificar, uma sugestão de solução radical seria propor a refundação do ARF, por meio de alteração da LRF de tal maneira que o instrumento passaria a contar com uma gama de mecanismos sofisticados de gerenciamento de riscos fiscais, ser exigido coercitivamente e com algum padrão elevado de qualidade, sob ameaça de responsabilização daquele que apresentar documento em desconformidade com esses critérios.

Todavia é provável que a imposição da gestão de riscos fiscais dessa maneira não seria exitosa, pois o adequado gerenciamento de riscos fiscais requer um certo nível de maturidade administrativa que não pode ser alcançado imediatamente por imposição.

A STN por meio do Manual de Demonstrativos Fiscais tem colaborado com alguma evolução no gerenciamento de riscos, ao elucidar conceitos e fornecer tanto um modelo do ARF quanto recomendações aos entes subnacionais para a gestão de riscos fiscais. Contudo, o MDF, que deveria ser apenas o início da gestão de riscos fiscais, um auxílio ao gestor, basicamente encerra a gestão de riscos fiscais na administração pública brasileira.

É verdade que a administração pública municipal precisa de tempo para se ajustar gradualmente à gestão de riscos fiscais. Mas ações concretas também são necessárias e até o momento não foram constatadas melhorias significativas no ARF, pelo menos não no escopo da pesquisa, mesmo após um período considerável de tempo decorrido, desde a introdução do ARF, em maio de 2000.

São exemplos de melhorias significativas, capazes de incrementar a efetividade do ARF: 1) o adequado detalhamento e especificação dos riscos e 2) a manutenção de vínculo de continuidade entre documentos de exercícios anteriores, que poderia ajudar a aprimorar as estimativas realizadas para os riscos e permitir a avaliação das providências adotadas previamente, a fim de identificar as práticas mais bem sucedidas, além das oportunidades de melhoria.

São procedimentos simples que poderiam favorecer, inclusive, o importante aspecto da transparência na gestão de riscos fiscais e o controle da Câmara, do Tribunal de Contas e da sociedade.

Com a popularização do acesso à internet, e a possibilidade de conexão via satélite, qualquer município do país hoje, por mais isolado que seja, pode conectar-se

à Rede por preços razoáveis, o que facilita o acesso às informações necessárias para produção e modernização de sua prestação de contas e serviços.

O município *conectado* é condição necessária para o cumprimento de diversos critérios de publicidade e eficiência, inclusive permitindo melhor acompanhamento<sup>65</sup> dos órgãos de controle e da sociedade.

Diante desse cenário, vale reforçar: o ideal seria iniciar a mudança pela alteração do entendimento dos Tribunais de Contas sobre a importância de um ARF adequado. Isso porque as Cortes de Contas, no processo de produção do ARF, dispõem de grande *expertise* e alcance para auxiliar na implantação de políticas de gerenciamento de riscos apropriadas às realidades dos seus jurisdicionados.

O ARF funcional e efetivo poderia ser desenvolvido a partir do aperfeiçoamento do modelo atual, sobretudo com a inclusão das melhorias citadas previamente e disseminando o conhecimento para torná-las acessíveis e de fácil implantação. Também é preciso capacitar os gestores na elaboração do ARF funcional e os vereadores no cumprimento apropriado do seu papel fiscalizador e protagonismo na política de gestão de riscos fiscais.

Por fim, o Tribunal de Contas deveria fazer uso da sua prerrogativa de aplicar sanção aos responsáveis que insistirem em não se compatibilizar com o ARF funcional. De tal maneira que os custos do agente negligente seriam maximizados, por ter que lidar com vereadores bem preparados e um Tribunal de Contas minucioso para demanda-lo a respeito da gestão de riscos fiscais.

O Anexo de Riscos Fiscais não encerra a gestão de riscos fiscais, apenas a formaliza. A política de gestão de riscos fiscais no setor público deve ser fomentada e tratada como política de Estado. Deve ser perene e independente de interferências políticas e realizada de forma sistêmica e estrutural.

No cenário de crise o gerenciamento de riscos fiscais torna-se ainda mais importante pois permite pensar formas de refrear os efeitos negativos existentes e evitar novos impactos adversos nas contas públicas, possibilitando garantir a sustentabilidade fiscal.

A baixa efetividade do Anexo de Riscos Fiscais reflete uma gestão de riscos fiscais deficiente na administração pública municipal, o que impacta na saúde fiscal

---

<sup>65</sup> Pesquisa da Confederação Nacional dos Municípios realizada em 2015 apontou que cerca de 15% dos municípios entrevistados relataram a falta de acesso à internet como dificuldade de apresentação de informações da prestação de contas do exercício de 2014, no âmbito do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

[https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/24022015\\_relatorio\\_pesquisa\\_siconfi.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/24022015_relatorio_pesquisa_siconfi.pdf)

do município, que por sua vez compromete a capacidade de realizar investimentos e de prestar serviços adequadamente.

## Referências bibliográficas

ABNT (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS). **NBR ISO 31000: Gestão de Riscos: Princípios e diretrizes** – Segunda edição. Rio de Janeiro, 2018.

ALMEIDA, L. Q. de . **Riscos ambientais e vulnerabilidades nas cidades brasileiras : conceitos, metodologias e aplicações**. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica / UNESP, 2012. v. 1. 215p.

AVEN T. **The risk concept—historical and recent development trends**. Reliability Engineering & System Safety, 2012; 99: 33-44. ISSN 0951-8320, Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ress.2011.11.006>. Acesso em: 16 ago. 2022

AZEVEDO, R. R. de; AQUINO, A. C. B. de; LINO, A. F.; CAVALMORETTI, G. A **Precariedade do conteúdo informacional dos Anexos De Riscos Fiscais de municípios brasileiros**. Advances in Scientific and Applied Accounting, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 004–022, 2019. DOI: 10.14392/ASAA.2019120201. Disponível em: <https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/410>. Acesso em: 24 out. 2022.

BALIBEK, Emre et al. **Managing Fiscal Risks Under Fiscal Stress. Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19**. IMF, 2020. Disponível em <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid-19-managing-fiscal-risks-under-fiscal-stress.ashx?la=en>. Acesso em 29 ago. 2022.

BOTELHO, MARTINHO M. **A Eficiência E O Efeito Kaldor-Hicks: A Questão da Compensação**. Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável. Brasília, v. 2, n. 1, p. 27 – 45, Jan/Jun. 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/download/1595/PDF#:~:text=%C3%88%20nesse%20sentido%20que%20por,melhor%20de%20acordo%20com%20Pareto>.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. – 12ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>. Acesso em 18 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **TCU faz acompanhamento do auxílio emergencial e de outras medidas associadas ao combate da Covid-19**. [Nota Secom TCU]. Brasília, 6 Julho 2021. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-faz-acompanhamento-do-auxilio-emergencial-e-de-outras-medidas-associadas-ao-combate-da-covid-19.htm>. Acesso em 30 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **TCU aprova sexto relatório de acompanhamento do auxílio emergencial e outras ações de combate à Covid-19**. [Nota Secom TCU]. Brasília, 22 Dezembro 2021. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aprova-sexto-relatorio-de-acompanhamento-do-auxilio-emergencial-e-outras-acoes-de-combate-a-covid-19.htm>. Acesso em 30 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos: Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A16023355901612E23301D47CE>. Acesso em 22 dez. 2022.

CARVALHO, D. W. de. Revista Consultor Jurídico: **O que devemos urgentemente aprender com o novo Direito dos Desastres**. 29 jan. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-29/delton-winter-devemos-aprender-direito-desastres>. Acesso em 31 ago. 2022.

CASTRO, Sebastião H. R. de. **Impacto Deslocativo no Orçamento Público Estadual em Face de Decisões Judiciais**. Prêmio SOF de monografias 2011- Tema 2: Novas Abordagens do Orçamento Público. 3º Lugar. Belo Horizonte, 2011. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4688>. Acesso em 27 ago. 2022.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and economics**. 6th ed. Berkeley Law Books. Berkeley - CA, 2016 (versão digital), 2012 (versão impressa). Disponível em <https://lawcat.berkeley.edu/record/1127400?ln=en>. Acesso em 31 ago. 2022.

FRAZÃO, Dilva. **Biografia de Vilfredo Pareto**. Ebiografia, 2015-2022. Disponível em: [https://www.ebiografia.com/vilfredo\\_pareto/](https://www.ebiografia.com/vilfredo_pareto/). Acesso em: 03 set. 2022.

GICO JR, Ivo T. **Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito**. Economic Analysis of Law Review, V. 1, nº 1, p. 7-32, Jan-Jun, 2010. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/2794/2034>. Acesso em 24 out. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 25 de dezembro de 2022**. IBGE, 2022. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2022/Previa\\_da\\_Populacao/POP2022\\_Municipios.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Municipios.pdf). Acesso em 12 jan. 2023.

INSPER – INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/f74c66d46cfea933bf22005ca50ec915.pdf>. Acesso em 29 ago. 2022.

KANG, Thomas H. Nobel 1993: Douglass C. North. Terraço Econômico, 2020. Disponível em: <https://terraoeconomico.com.br/nobel-1993-douglass-c-north/>. Acesso em: 03 set. 2022.

KOPITS, G. **Coping with fiscal risk: Analysis and practice**. Fiscal risk management, OECD Journal on Budgeting, Vol. 14/1. 2014. Disponível em [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/coping-with-fiscal-risk\\_budget-14-5jxrgssdqnl](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/coping-with-fiscal-risk_budget-14-5jxrgssdqnl). Acesso em 1 set. 2022.

LIEBER, Renato Rocha; ROMANO-LIEBER, Nicolina Silvana. **O conceito de risco: Janus reinventado**. Saúde e ambiente sustentável: estreitando nós, 2002. Disponível em <https://static.scielo.org/scielobooks/xkvy4/pdf/minayo-9788575413661.pdf#page=70>. Acesso em 1 set. 2022.

NÓBREGA, Marcos; FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral. **Os municípios e a lei de responsabilidade fiscal: perguntas e respostas**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001, 77 p. (p. 20-21). Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2664/1/Os%20Munic%c3%adpios%20e%20a%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal%20-%20Perguntas%20e%20Respostas\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2664/1/Os%20Munic%c3%adpios%20e%20a%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal%20-%20Perguntas%20e%20Respostas_P.pdf). Acesso em out. 2022.

NÓBREGA, Marcos. (2010). **Riscos em projetos de infraestrutura : incompletude contratual; concessões de serviço público e PPPs**. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Marcos-Nobrega/publication/47548921\\_Riscos\\_em\\_projetos\\_de\\_infraestrutura\\_incompletude\\_contratual\\_concessoes\\_de\\_servico\\_publico\\_e\\_PPPs/links/543fb4940cf2fd72f99cf2e/Riscos-em-projetos-de-infraestrutura-incompletude-contratual-concessoes-de-servico-publico-e-PPPs.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Marcos-Nobrega/publication/47548921_Riscos_em_projetos_de_infraestrutura_incompletude_contratual_concessoes_de_servico_publico_e_PPPs/links/543fb4940cf2fd72f99cf2e/Riscos-em-projetos-de-infraestrutura-incompletude-contratual-concessoes-de-servico-publico-e-PPPs.pdf). Acesso em 1 set. 2022.

NORTH, Douglass C. **Economic Performance through Time**. Nobel Lectures, Economics 1991-1995, Editor Torsten Persson, World Scientific Publishing Co., Singapore, 1997. NobelPrize.org. Nobel Prize Outreach AB 2022. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1993/north/lecture/>. Acesso em 31 ago. 2022.

OECD, **Government at a Glance: Western Balkans**. Fiscal risk management, OECD Publishing. Paris, 2020. <https://doi.org/10.1787/a8c72f1b-en>. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-western-balkans\\_a8c72f1b-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-western-balkans_a8c72f1b-en). Acesso em 1 set. 2022.

Pronunciamento Técnico CPC 25 – **Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes**. Disponível em <http://www.cpc.org.br/CPC/Documents-Emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=56>. Acesso em 25 ago. 2022.

RIPSA. **Indicadores e Dados Básicos para a Saúde - 2012**. Rede Interagencial de Informações para a Saúde - RIPSA. DATASUS - Departamento de Informática do SUS / Ministério da Saúde. Disponível em <http://fichas.ripsa.org.br/2012/A-16/?l>. Acesso em 26 out. 2022.

RISCO. In: AULETE, Caldas. **Aulete Digital**. Disponível em: <https://aulete.com.br/>. Acesso em 16 ago. 2022.

RISCO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Eletrônico versão 5.12**. Regis Ltda. e POSITIVO INFORMÁTICA Ltda, 2004.

RISCO. In: HOUAISS. **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

RISCO. In: MICHAELIS. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br>. Acesso em: 16 ago. 2022.

SALAMA, Bruno M. **O que é “Direito e Economia”?** Direito UNIFACS – Debate Virtual, nº160, 2013. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2793>. Acesso em: 24 out. 2022.

SAMPAIO, Rafael C; DIÓGENES, L. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Coleção Metodologias de Pesquisa. Brasília, 2021. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6542>. Acesso em 5 nov. 2022.

SILVA, Bruna L. R.; LUNELLI, Flavia; CLETO, Carlos I. **As exportações Brasileiras e a dependência das Commodities**. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v.7, n.2, p. 15140-15160 feb. 2021. Disponível em <https://doi.org/10.34117/bjdv7n2-234>. Acesso em 25 ago. 2022.

TRECE, Juliana C. da Cunha. **Pandemia de Covid-19 no Brasil : primeiros impactos sobre agregados macroeconômicos e comércio exterior**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI): n. 27, maio/ago. 2020. Disponível em <http://dx.doi.org/10.38116/bepi27art2>. Acesso em 29 ago. 2022.

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável