



# VCAATC

Congresso Ambiental dos Tribunais de Contas

## O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DOS MUNICÍPIOS E O PLANO MUNICIPAL DE REDUÇÃO DE RISCOS

**Integração necessária entre planejamento territorial, orçamento público e resiliência climática**

Fernando Aquino Scaliante  
Gabriel Guy Léger





## Contexto e Problema de Pesquisa

SÃO LUÍS - MARANHÃO  
23 A 25 DE JUNHO DE 2026

- O Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) constitui um instrumento de planejamento territorial derivado da interpretação sistemática dos dispositivos previstos na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei nº 12.608/2012, embora não possua previsão legal expressa e específica.
- Sua finalidade consiste na identificação, caracterização e avaliação das áreas suscetíveis a desastres, bem como na proposição de medidas destinadas à prevenção, mitigação e redução dos riscos existentes no território municipal.
- Para tanto, o PMRR contempla tanto intervenções estruturais, relacionadas a obras e soluções de engenharia, quanto medidas não estruturais voltadas à redução das vulnerabilidades sociais, econômicas e institucionais que potencializam a exposição da população aos riscos.



## Objetivo do Estudo

SÃO LUÍS - MARANHÃO  
23 A 25 DE JUNHO DE 2026

Nesse contexto, a presente pesquisa busca analisar as interfaces existentes entre o PMRR e o sistema de planejamento e orçamento dos municípios, investigando de que forma as intervenções e prioridades definidas no plano podem ser incorporadas aos instrumentos orçamentários e convertidas em ações efetivas de gestão pública.



## Metodologia

SÃO LUÍS - MARANHÃO  
23 A 25 DE JUNHO DE 2026

A pesquisa desenvolvida neste trabalho é de natureza qualitativa, por meio de levantamento bibliográfico e documental, com a finalidade de descrever e explorar o entrelaçamento entre planejamento e orçamento dos municípios, especificamente em relação ao Plano Municipal de Redução de Riscos.



## PMRR: Evolução Conceitual

SÃO LUÍS - MARANHÃO  
23 A 25 DE JUNHO DE 2026

- Atualmente, o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) tem sido predominantemente utilizado como um instrumento de caráter geotécnico, voltado ao levantamento e à análise das características físicas das áreas suscetíveis a desastres. Em grande parte dos planos elaborados, observa-se uma ênfase nos aspectos relacionados à engenharia e à ocupação do território, com reduzida atenção às dimensões sociais, econômicas e institucionais que influenciam a vulnerabilidade das populações expostas aos riscos ambientais.
- Além disso, muitos PMRRs não apresentam estimativas detalhadas dos custos necessários à implementação das intervenções propostas, sejam elas de natureza estrutural ou não estrutural, o que limita sua capacidade de subsidiar o planejamento governamental e a alocação eficiente de recursos públicos.



## PMRR: Evolução Conceitual

SÃO LUÍS - MARANHÃO  
23 A 25 DE JUNHO DE 2026

Diante desse cenário, o PMRR deve ser concebido como um instrumento integrado de planejamento territorial e gestão de riscos, abrangendo não apenas os aspectos geotécnicos do território, mas também os fatores sociais, econômicos e institucionais que condicionam a exposição e a capacidade de resposta aos desastres. Da mesma forma, é fundamental que o plano contemple a quantificação e o detalhamento dos custos das intervenções necessárias, de modo a possibilitar sua efetiva incorporação aos instrumentos de planejamento e orçamento público.



## Integração com o PPA

SÃO LUÍS - MARANHÃO  
23 A 25 DE JUNHO DE 2026

- A integração entre o PMRR e o PPA é viável na medida em que o PMRR deve apresentar, de forma detalhada, as intervenções necessárias à redução dos riscos identificados, bem como seus objetivos, metas quantitativas e qualitativas, cronogramas de execução e indicadores destinados ao monitoramento e à avaliação dos resultados alcançados.
- Esses elementos mostram-se plenamente compatíveis com a estrutura do PPA, uma vez que este instrumento de planejamento também se fundamenta na definição de programas, objetivos, metas e indicadores de desempenho.
- Dessa forma, as informações produzidas pelo PMRR podem subsidiar a criação de novos programas governamentais ou o aprimoramento daqueles já existentes, assegurando que as ações de prevenção, mitigação e adaptação aos riscos sejam incorporadas ao planejamento estratégico municipal e acompanhadas ao longo do ciclo de gestão pública.



## Integração com a LOA

SÃO LUÍS - MARANHÃO  
23 A 25 DE JUNHO DE 2026

- No que se refere à interface entre o PMRR e a LOA, sua relação torna-se evidente a partir da exigência de que o PMRR apresente o detalhamento das intervenções necessárias à redução dos riscos identificados, acompanhado das respectivas estimativas de custos. Embora essas estimativas não configurem um orçamento executivo detalhado, elas fornecem subsídios técnicos suficientes para orientar a definição e a alocação das dotações orçamentárias no âmbito da LOA.
- Dessa forma, as informações produzidas pelo PMRR permitem que as ações de prevenção, mitigação e adaptação aos riscos sejam incorporadas ao orçamento municipal, assegurando a disponibilidade de recursos para sua implementação e fortalecendo a articulação entre o planejamento territorial e a gestão fiscal.



## Principais Resultados

SÃO LUÍS - MARANHÃO  
23 A 25 DE JUNHO DE 2026

- O PMRR deve superar sua concepção tradicional centrada exclusivamente em aspectos geotécnicos e de engenharia, incorporando também dimensões sociais, econômicas e institucionais relacionadas à vulnerabilidade territorial.
- O diagnóstico municipal de riscos deve adotar abordagem multidisciplinar e quantitativa, contemplando não apenas áreas de risco iminente, mas também vulnerabilidades que comprometem a adaptação às mudanças climáticas.
- O PMRR apresenta elevada compatibilidade metodológica com os instrumentos de planejamento e orçamento municipal, especialmente por contemplar metas, indicadores, cronogramas e estimativas de custos.
- O PPA pode incorporar as intervenções previstas no PMRR por meio da criação ou adequação de programas governamentais relacionados à gestão de riscos, adaptação climática, defesa civil, infraestrutura verde e resiliência urbana.



## Principais Resultados

SÃO LUÍS - MARANHÃO  
23 A 25 DE JUNHO DE 2026

- A LOA constitui o mecanismo de viabilização financeira das ações previstas no PMRR, convertendo intervenções e prioridades em dotações orçamentárias específicas.
- A classificação dos riscos estabelecida no PMRR pode orientar a priorização das despesas públicas, contribuindo para maior racionalidade na alocação dos recursos municipais.
- A incorporação das ações do PMRR ao Orçamento Verde possibilita maior transparência, monitoramento dos investimentos ambientais e avaliação da contribuição do gasto público para a adaptação climática e a resiliência territorial.
- A integração entre PMRR, PPA e LOA fortalece a governança climática municipal, permitindo transformar diagnósticos territoriais em políticas públicas efetivamente financiadas e executadas.



## Conclusões

SÃO LUÍS - MARANHÃO  
23 A 25 DE JUNHO DE 2026

- O PMRR deve ultrapassar sua concepção tradicional centrada em aspectos geotécnicos, incorporando dimensões sociais, econômicas, institucionais e ambientais relacionadas à vulnerabilidade municipal.
- Verificou-se elevada compatibilidade entre o PMRR e os instrumentos do sistema orçamentário municipal (PPA, LDO e LOA), permitindo a transformação das intervenções propostas em programas, metas, indicadores e dotações orçamentárias.
- A integração entre planejamento territorial e planejamento orçamentário fortalece a prevenção de riscos, a adaptação às mudanças climáticas e a eficiência na alocação dos recursos públicos.



## Conclusões

SÃO LUÍS - MARANHÃO  
23 A 25 DE JUNHO DE 2026

- A incorporação das ações previstas no PMRR ao Orçamento Verde amplia a transparência, o monitoramento dos investimentos ambientais e a avaliação dos resultados das políticas públicas.
- Conclui-se que a articulação entre PMRR e planejamento orçamentário constitui instrumento essencial para a construção de municípios mais resilientes, sustentáveis e preparados para enfrentar os impactos das mudanças climáticas.