VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada pela SeinfraUrbana no Ministério das Cidades, na Caixa Econômica Federal e no Governo do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de avaliar a gestão das obras realizadas com recursos transferidos pelo referido ministério entre 2012 e 2015.

2. O escopo da auditoria foi o Programa Temático 2040 – *Gestão de Riscos e Resposta a Desastres* do PPA 2012-2015, o qual tem por objetivo "*Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais*". No período considerado, foram repassados recursos no valor total acumulado de aproximadamente R$ 6,2 bilhões.

3. O relatório de auditoria em sua parte introdutória, apresenta o arcabouço normativo e institucional relacionado à proteção e defesa civil no país, o qual tem como base a competência constitucional da União para o planejamento e a promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas (art. 21, inciso XVIII).

4. A Lei federal 12.608/2012, ao encarregar a União, os estados e os municípios, conjuntamente, da adoção de medidas para a redução dos riscos de desastres, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, que abrange ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. Seus principais objetivos são, em resumo: reduzir riscos de desastres pela instituição do mapeamento e da avaliação de riscos integrada aos elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais; assegurar a continuidade das ações de proteção e defesa civil; instituir sistemática de monitoramento para alerta antecipado de desastres.

5. Também são descritas no relatório as competências dos entes federais envolvidos no programa auditado. O Ministério da Integração Nacional formula e conduz a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, coordena o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, reconhece oficialmente as situações emergência, operacionaliza o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres Naturais – CENAD e mantém o Grupo de Apoio a Desastres. O Ministério das Cidades atua por meio do planejamento e apoio à realização de empreendimentos estruturantes para mitigar os efeitos de inundações, enxurradas, alagamentos e deslizamentos. A Caixa Econômica Federal, como operadora do Ministério das Cidades, aprova a documentação técnica; celebra termos de compromisso, controla a qualidade dos projetos, verifica as licitações, executa a gestão orçamentário-financeira dos termos de compromisso, acompanha a execução físico-financeira das obras, analisa e aprova as prestações de contas. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação contribui com a prevenção por meio das atividades do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais, que monitora as condições climáticas a fim de prever eventos extremos e alertar antecipadamente quanto a risco iminente desastres motivados pelo excesso de chuvas.

6. O relatório apresenta, ainda, o contexto histórico do Brasil em relação à questão dos desastres naturais.

7. O país é um dos mais afetados pelas catástrofes, principalmente enchentes (65,2%), deslizamentos (11,3%) e secas (8,7%), com seus trágicos impactos humanitários e prejuízos materiais da ordem de bilhões. Segundo as avaliações internacionais consultadas pela equipe de auditoria, o Brasil apresenta baixo nível de preparo para enfrentamento das mudanças climáticas, alto nível de exposição a risco de perdas por enchentes e tendência de atuar somente durante e depois das tragédias, traço cultural que vem se se modificando no sentido da *cultura da prevenção*, principalmente a partir dos eventos extremos ocorridos na região serrana do Estado do Rio de Janeiro em 2011.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56870824.

8. Em 2012 foi instituído o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, que previu investimentos de R$ 18,8 bilhões em ações articuladas de prevenção e redução do tempo de resposta a ocorrências, com o objetivo de garantir a segurança às populações que vivem em áreas suscetíveis à incidência de desastres naturais. Os quatro eixos do plano são:

a) Prevenção (R$ 15,6 bilhões): as obras do PAC voltadas à redução de risco de desastres naturais (obras estruturantes) e ações de combate aos efeitos da seca;

b) Mapeamento (R$ 162 milhões): identificação de áreas de risco de deslizamento e enxurradas em 821 municípios e mapeamento de risco hidrológico em 26 estados e no Distrito Federal;

c) Monitoramento e alerta (R$ 362 milhões): estruturação da Rede nacional de Alerta de Desastres Naturais;

d) Resposta (R$ 2,6 bilhões): ações coordenadas de planejamento e resposta a ocorrências com ou uso da Força Nacional do SUS, estoques de medicamentos e materiais de primeiros socorros, hospital de campanha, equipamentos de saúde, salvamento, apoio aéreos, verbas para socorro, assistência e reconstrução, capacitação em Defesa Civil e gestão de riscos, construção de casas.

9. O Programa Temático 2040 – *Gestão de Riscos e Resposta a Desastres*, instituído pelo PPA 2012-2015, busca ampliar o conhecimento público sobre as áreas de risco nos municípios mais críticos, por meio de: mapeamento da suscetibilidade geológica a deslizamentos, inundações e enxurradas; mapeamento de riscos; definição de diretrizes monitoramento da ocupação urbana segura; Seus objetivos incluem mapeamento geotécnico de áreas de risco, implantação de sistema de alerta, indução da atuação em rede dos órgãos de defesa civil, promoção de ações de pronta resposta, do planejamento urbano e ambiental e a implantação de intervenções estruturais emergenciais.

10. A auditoria centrou-se no *Objetivo 0169 – Promover a prevenção de desastres com foco em Municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais*, a cargo do Ministério das Cidades. Além das obras, são realizadas ações de apoio à execução de planos municipais de redução de riscos e à elaboração de projetos básicos de intervenções de contenção de encostas.

11. A equipe chegou a três conclusões, sendo duas denominadas *achados*: (i) inadequação dos critérios utilizados para seleção das propostas de destinação dos recursos do programa e (ii) elevada incidência de obras atrasadas, paralisadas ou não iniciadas, mesmo após a assinatura do contrato de repasse. Um terceiro conjunto de conclusões, apresentado como *Esclarecimentos Adicionais*, apontou fragilidades nos indicadores e metas de desempenho do Objetivo 169 do Programa Temático 2040.

12. O primeiro achado refere-se à insuficiente objetividade na priorização dos municípios beneficiados. A auditoria ressalta que a destinação dos recursos voltados à prevenção de desastres deve, necessariamente, por força de diversos dispositivos legais e regulamentares, considerar o risco ao qual as populações estão submetidas e a história de incidência da ocorrência de desastres em determinado território.

13. A equipe verificou que o principal instrumento de definição dos municípios a serem contemplados é uma lista elaborada pelo Ministério das Cidades, contendo 268 municípios considerados *prioritários* em relação a desastres. Destes, 170 são tidos como *críticos*. Ainda que tal lista tenha sido elaborada com base em dados estatísticos e informações oficiais sobre áreas de risco de desastres naturais em todo o território nacional, a equipe entendeu que a definição de municípios críticos, por si só, não configura critério objetivo suficiente para seleção das propostas de intervenção, pois não há uma ordenação dos municípios constantes dessa lista "seja em função do risco, da incidência de desastres, dos danos possíveis, da população sob risco ou de qualquer outro critério, de modo orientar de forma mais objetiva a seleção das propostas".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56870824.

14. Segundo a auditoria, "Tal lacuna se reveste de maior relevância em tempos de escassez de recursos, como os ora vividos, quando sobressalta a necessidade de direcionar os valores disponíveis de forma otimizada, aumentando a eficácia das intervenções e a eficiência na aplicação dos recursos".

15. Embora reconhecendo algumas fragilidades e limitações em sua análise, a equipe procurou reforçar o achado apontando algumas consequências negativas dele observáveis no histórico da distribuição dos recursos, para ilustrar algumas aparentes incoerências, tais como o fato de certas regiões mais populosas terem recebido menos recursos.

16. Como encaminhamento, sugere recomendar ao Ministério das Cidades que defina critérios mais objetivos para a classificação dos municípios considerados críticos dentre os prioritários, com base em aspectos de materialidade e potencial prejuízo social, humano, econômico e ambiental, para fins de aprimoramento do processo de seleção das propostas a serem contempladas com os recursos federais e, ainda, que se classifique por grupos prioritários a lista já existente dos municípios considerados críticos a partir desses mesmos critérios, "de maneira a alocar os recursos federais de maneira mais eficiente";

17. No contexto do contraditório estabelecido pela sistemática de *comentários do gestor*, o Ministério da Cidades aponta certas fragilidades nas análises da auditoria feitas em reforço argumentativo do achado aqui tratado. Além disso, embora reconheça a necessidade de aprimoramento dos critérios, contesta a conveniência de se ordenarem os municípios para priorização dos mesmos entre si por critérios objetivos, já que a programa tem como premissa atender às demandas dos estados e municípios, em respeito à sua autonomia, e considerando também a seguinte argumentação:

> "*A auditoria enfatiza que embora a lista tenha sido construída partir de critérios técnicos, não foi verificada uma ordenação desses municípios críticos. Em relação a esse argumento deve-se ponderar que não seria producente hierarquizar os municípios seja em função do risco, dos danos econômicos, dos óbitos ou qualquer outro critério, pois devem ser incentivadas ações de gestão de risco em todos os locais afetados por eventos hidrológicos ou geológicos extremos e não há consenso quanto às formas de contabilizar em uma mesma unidade todos os prejuízos envolvidos (tangíveis, intangíveis, diretos e indiretos) e nem se pode mensurar economicamente os óbitos, podendo levar a equívocos conceituais quanto à importância do desastre em detrimento dos outros municípios. Assim, mantendo somente a lista, sem hierarquização, permite-se garantir equidade a todos aqueles afetados de forma*.

18. Em tréplica, a unidade técnica assevera que, diante do atual quadro de escassez de recursos, em não sendo possível atender a todos os 170 municípios críticos, há de ser encontrada maneira de priorizar o atendimento, o que, justificaria a criação de grupos de municípios críticos, para efeito de priorização.

19. No segundo achado, baseado em levantamento de campo realizado em obras do Rio de Janeiro, Santa Catariana e Espírito Santo e em informações da Caixa referentes a 22/1/2016, a equipe reporta grande incidência de empreendimentos paralisados, não iniciados ou atrasados. Apenas 30% dos contratos de repasse firmados no âmbito do Objetivo 0169 estavam em situação normal (sem pendências). Se consideradas apenas as obras, 82% possuem algum tipo de entrave ou sequer foram iniciadas, restando apenas 18% em situação normal.

20. O exame das causas dessas ocorrências foi procedido com base nas informações disponíveis, sabidamente incompletas, e na amostragem não estatística do levantamento realizado. Apesar das limitações, a equipe chegou a conclusão de que os três tipos de pendência mais comuns representam 75% das ocorrências. Os problemas relacionados a questões de *engenharia* (ex. não apresentação de documentação técnica, problemas em boletins de medição) representam 39% das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56870824.

pendências, os relativos a *licitações* (não realização ou não apresentação do processo licitatório para análise da Caixa) constituem 20%, e as chamadas pendências *operacionais* (não solicitação de medição pelo tomador, inexistência de recursos em conta) responde por 16% dos casos levantados.

21. Atual situação de dificuldades financeiras do governo federal impactou fortemente o resultado do programa a partir de meados de 2015, com a suspensão do início da execução de novos empreendimentos a partir de 30/06/2015, dado o contingenciamento orçamentário-financeiro.

22. Ainda que reconhecendo que diversas das causas da situação encontrada não são de responsabilidade do Ministério das Cidades a equipe entende que gestor do programa deve envidar esforços para identificar e sanar os principais entraves à consecução de seus objetivos propõe recomendar ao Ministério das Cidades e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, "diante da crise econômica que o país enfrenta atualmente, avaliem a conveniência de se priorizar a destinação de recursos somente para empreendimentos que apresentem possibilidade real de conclusão efetiva e cuja totalidade de recursos esteja assegurada, de modo que a verba existente não seja pulverizada em grande número de empreendimentos que, apesar de necessários, acabam sendo paralisados devido à falta de repasses".

23. O Ministério das Cidades registra que sua atuação se dá em apoio ás ações dos estados e municípios, a quem compete executar as obras, sendo injusto atribuir à União a responsabilidades por atrasos não relacionados à liberação dos recursos. Afirma, também que o apoio ao desenvolvimento de competências técnicas pelos entes subnacionais poderia ser objeto de programa específico, se recursos para tanto houvesse, o que, porém, refoge ao escopo do programa auditado.

24. Na sua tréplica, a SeinfraUrbana, afirma que o Ministério das Cidades, na qualidade de gestor do programa, descentralizador dos recursos, deve envidar esforços para identificar e sanar os principais entraves à consecução dos objetivos do programa.

25. No capítulo intitulado Esclarecimentos Adicionais, a equipe relata que procurou avaliar o a execução do Objetivo 0169 com base nos indicadores e metas definidas no PPA, tendo concluído que não são úteis para tal fim, pois não tratam da execução dos empreendimentos almejados para a redução dos riscos de desastres para as populações dos municípios críticos.

26. A meta de contratar R$ 9 bilhões para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável foi executada em 103% (R$ 9,27 bilhões contratados, em 124 contratos, abrangendo 77 municípios). A equipe questiona a utilização, como meta, do *montante contratado* (contabilizado a partir simples celebração do contrato de repasse), visto que muitos contratos de repasse não se traduzem em obras no período considerado.

27. A meta de "elaboração de cartas geotécnicas de aptidão à ocupação urbana" foi definida como "atendimento de 106 municípios". Apenas 66 municípios haviam sido contemplados, provavelmente devido aos contingenciamentos. Quanto a essa meta, as críticas da unidade técnica são que não identifica claramente o responsável pela ação, não informa o patamar qualitativo de referência, não define a proporção de municípios a atender e contabiliza-se a mera contratação da ação, sem atentar para o resultado final.

28. A de "executar intervenções de drenagem e controle de cheias e de erosões marítimas e fluviais" em municípios suscetíveis a inundações ou enxurradas" não pôde ser avaliada, por incompatibilidade entre os valores lançados e descrição textual da meta.

29. A equipe deixa de apresentar proposição sobre essas conclusões, ante o fim da vigência do Plano Plurianual referido.

30. Nos *comentários do gestor*, o Ministério das Cidades consigna que, embora "empobreça o processo de avaliação do programa, a escolha de indicadores de *processo* (e não de *produto*), feita por se tratar de programa cuja execução compete a entes subnacionais, faz refletir as ações sob a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56870824.

governabilidade de órgãos da União, permitindo melhor avalição de seu desempenho frente às respectivas atribuições.

31. A unidade técnica não respondeu, visto que, em seu entendimento, Tribunal não deve deliberar sobre indicadores que não estão mais vigentes.

32. Feita essa contextualização, registro meus elogios à dedicada equipe de trabalho da SeinfraUrbana, liderada pelo Secretário Bruno Martinello Lima e pelo Diretor Victor Marcuz de Moraes, integrada pelos Auditores Ana Paula Nobrega e Guilherme Pereira Souto, que trouxe à luz as relevantes questões aqui tratadas.

33. Passo à análise da matéria. No que diz respeito à escolha dos municípios, concordo com a unidade técnica quando afirma que, há que se encontrar meios de priorização, a partir de critérios os mais objetivos possíveis, de modo a contemplar preferencialmente os mais municípios mais necessitados, ou seja, os que apresentam os quadros de maior risco em relação aos desastres naturais.

34. Entretanto, também devem ser ponderados os argumentos do gestor, os quais, do modo como entendi, alertam para o fato de que um **hanking** dos municípios, com base critérios de risco não consensuais e de valoração subjetiva, pode não ser preciso ou confiável o suficiente para lastrear uma discriminação, digamos, *fina* entre os municípios. E pode ainda desestimular os municípios situados no final da lista, no que diz respeito à realização de ações de gestão de risco e à proposição de projetos de interesse do programa. Assim, é interessante que se tenha um leque relativamente amplo de municípios elegíveis.

35. Entendo que a essência dessa questão reside na possibilidade de aprimoramento da sistemática de escolha dos projetos beneficiados, a meu ver sempre presente. Diversos critérios e modelos podem ser cogitados, e caberá ao gestor do executivo federal a sua escolha. A SeinfraUrbana sugere a divisão do rol de municípios críticos em subgrupos de municípios, com ordenamento desses subgrupos por nível de risco. Dentre outros possíveis caminhos, esse me parece consistir em um aperfeiçoamento da sistemática atual, visto que acrescenta um critério transparente às análises de projetos (grupo de prioridade a que pertence), sem restringir o universo de possíveis beneficiados, que continuaria em torno de 260 municípios, mantendo-se, também os 170 considerados críticos. Ficaria mitigado, nessa hipótese, o risco relativo à imprecisão do método, já que se consideram grupos, e não os municípios um a um. Também não vejo como essa ideia, se implementada, poderia desestimular o gestor municipal quanto à avaliação dos riscos a que se encontra exposta a população e proposição de projetos para sua mitigação.

36. Assim, concordo em essência com a proposição de recomendação oferecida pela unidade técnica, com a redação que considero mais adequada.

37. Em relação ao segundo achado (obras em atraso, não iniciadas ou inacabadas), verifica-se a já conhecida situação em que programas baseados em execução descentralizada de objetos, frequentemente esbarram nas limitações de capacidade operacional de estados e municípios. Na prática, o que exsurge das informações trazidas é ineficiência dessa parte do programa, que embora tenha grande capacidade de contratar, ora não repassa as verbas, ora as repassa, mas obra não se inicia. Outras vezes a obra se inicia, mas é interrompida antes do término, ou termina com grandes atrasos. Menos de 20% das obras contratadas estão na situação de plena normalidade.

38. A proposição da unidade técnica que aventa a possibilidade de se adotar a prática de direcionar recursos prioritariamente para empreendimentos "que apresentem possibilidade de conclusão efetiva" e "cuja totalidade de recursos esteja assegurada", embora insuficiente para o enfrentamento das questões de fundo relacionadas aos programas do Ministério das Cidades que têm como objetivo a realização de obras por entes subnacionais, pode enriquecer o rol da possíveis providências para o aperfeiçoamento da eficiência de tais programas, evitando-se a dispersão pouco

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56870824.

racional de recursos, com o benefício adicional de estimular a adoção das técnicas da Gestão de Projetos.

39. Neste ponto, me compete informar que, sob minha relatoria, no âmbito do TC 031.563/2016-3, a SeinfraUrbana realiza atualmente auditoria nos controles internos e riscos do Ministério das Cidades. Nesse trabalho, realizado com apoio metodológico da Semec, estão sendo tratados, entre outros, os riscos relacionados às obras paralisadas, atrasadas e não iniciadas, com as respectivas causas e mecanismos de controle. Desse modo, as questões centrais relacionadas ao modelo de atuação do Ministério das Cidades estão sendo abordadas naqueles autos. Neles, espera-se obter um conjunto sistematizado de conhecimentos acerca dos objetivos e processos de trabalho daquela Pasta que seja suficientemente abrangente para o planejamento da atuação do Tribunal em futuras auditorias e nos processos de contas anuais.

40. Diante disso, entendo suficiente, por hora, a recomendação sugerida pela SeinfraUrbana, com os ajustes de redação que proponho.

41. Em relação às metas definidas no PPA com vigência já expirada, é fato que as metas limitadas à atuação do governo federal, sem considerar as medidas de responsabilidade do tomador dos recursos, podem captar de forma relativamente isolada os efeitos da atuação da União. De outro modo, a ausência de indicadores de resultado, mesmo que no nível da eficácia, camufla ineficiências e fracassos. Assim, em meu entendimento, a gestão dos programas deve contemplar indicadores de diversas naturezas, para oferecer tanto metas desafiadoras quanto adequado *feedback*, além de transparência republicana.

42. Isto posto, entendo pertinente complementar as proposições da unidade técnica, para recomendar-se ao Ministério das Cidades que, independentemente de quais serão os indicadores e metas que se façam constar dos Planos Plurianuais, estabeleça oficialmente conjunto abrangente de indicadores gerenciais para a adequada formulação de objetivos e metas, bem como para o acompanhamento e transparência ativa sobre a evolução das intervenções estruturantes para redução de riscos relacionados a desastres naturais.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de fevereiro de 2017.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56870824.