

GRUPO I – CLASSE V - Plenário.

TC 023.751/2018-5.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Responsáveis: Adriano Pereira Junior (154.206.630-15); Alexandre Lucas Alves (534.441.246-00); Humberto de Azevedo Viana Filho (090.315.454-49); Renato Newton Ramlow (551.168.419-87).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional com vistas a avaliar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e contribuir para a otimização dos recursos disponibilizados para as atividades de defesa civil e para a sua alocação prioritária em favor das áreas e das populações que apresentam as maiores necessidades.

2. Reproduzo, a seguir, com os ajustes que julgo pertinentes, o relatório elaborado no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de Santa Catarina, que teve a supervisão da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), acolhido pelo corpo diretivo daquela unidade (peças 92 e 93).

I. Introdução

I.1. Apresentação

1. *De acordo com estudo do Escritório das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastres (UNISDR), entre 1998 e 2017, desastres naturais causaram 1,3 milhão de mortes no mundo e deixaram mais de 4,4 bilhões de feridos, desabrigados, desalojados ou com necessidades de assistência emergencial.*

2. *Estudos recentes, como o publicado no livro Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters (Inquebrável: Construindo a Resiliência dos Pobres perante Desastres Naturais), do Banco Mundial, apontam que as pessoas mais pobres são as que mais sofrem com desastres naturais. Isso porque os mais pobres são mais expostos aos eventos, perdem uma parte maior de suas riquezas quando atingidos, têm menor capacidade de lidar e de se recuperar dos desastres e recebem menos apoio de instituições financeiras, por exemplo.*

3. *O Brasil não destoa desse cenário e enfrenta, anualmente, diversos desastres, em especial, secas e estiagens, enxurradas, inundações e alagamentos. Entre 2012 e 2016, houve uma média aproximada de 2.700 reconhecimentos federais de Situações de Emergência (SE) ou Estados de Calamidade Pública (ECP). Em decorrência desses desastres, o Brasil direciona volume significativo de recursos para defesa civil.*

4. *Dentro desse contexto, foi proposta a presente Auditoria Operacional (AOP) com o objetivo de avaliar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). A auditoria foi autorizada pelo Ministro Augusto Nardes, relator do presente processo, com base no art. 19, §5º, da Resolução TCU 269/2015, e realizada de forma conjunta pela Secretaria de Controle*

Externo do TCU no Estado de Santa Catarina – Secex-SC e pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana, no período compreendido entre 9/7/2018 e 9/11/2018.

I.2. Identificação do objeto de auditoria

5. *A auditoria foi realizada na **Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec)**, órgão do então Ministério da Integração Nacional (MI) e que pertence, desde janeiro de 2019, ao recém-criado Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). A Sedec é responsável por formular, orientar e conduzir a **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)** e de coordenar o **Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec)**.*

6. *A **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil**, instituída pela Lei 12.608/2012, enumera os princípios, objetivos e instrumentos por meio dos quais deve ser realizada a gestão de riscos de desastres no Brasil. Ela norteia os programas, planos e projetos na área, define as competências dos entes federados e estabelece e orienta para uma gestão integrada e sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres.*

7. *A Política é implementada pelos integrantes do **Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil**, que tem por finalidade contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil (art. 10, parágrafo único, da Lei 12.608/2012).*

I.3. Objetivos e escopo de auditoria

8. *A presente AOP tem como objetivo avaliar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil de modo a contribuir para a otimização dos recursos disponibilizados para as atividades de defesa civil e para a sua alocação prioritária em favor das áreas e das populações que apresentam as maiores necessidades.*

9. *Para alcançar o objetivo principal da auditoria, foram examinadas questões relacionadas aos critérios utilizados para a alocação de recursos de prevenção de desastres naturais; à estrutura e às ações dos integrantes do Sinpdec para prevenir e mitigar o impacto de possíveis desastres em seus respectivos territórios; e as principais causas para a elevada ocorrência de irregularidades nas obras executadas com recursos destinados à proteção e à defesa civil e para o elevado estoque de prestações de contas que aguardam análise pela Sedec, conforme questões adiante indicadas:*

Questão 1. *O processo de alocação de recursos e seleção de projetos para prevenção de desastres é realizado com base em critérios técnicos e amparado nas diretrizes e nos objetivos da PNPDEC?*

Questão 2. *Os órgãos municipais e estaduais estão preparados para realizar de forma adequada e tempestiva as ações de prevenção, resposta e recuperação de possíveis desastres naturais em seu território?*

Questão 3. *Quais as principais causas das irregularidades ocorridas na aplicação dos recursos destinados às ações de proteção e defesa civil e do intempestivo exame de suas prestações de contas?*

10. *A questão 1 focou nos recursos destinados a ações de prevenção de desastres. Isto porque os recursos transferidos para ações de resposta e recuperação seguem rito diferenciado, a exemplo da necessidade de reconhecimento federal de situação de emergência ou estado de calamidade pública para destinação dos valores.*

11. Os eventos de seca e estiagem não foram incluídos no escopo do trabalho, em especial na questão 2, muito embora não tenha sido possível excluir dados sobre esses eventos em todas as análises. Não há dúvidas que a seca e a estiagem prolongada são ocorrências climáticas que têm afligido parte da população brasileira, em especial daquela localizada na região do Semiárido. O Governo Federal vem realizando gastos vultosos para promover o abastecimento de água às famílias que sofrem com esses eventos.

12. Contudo, a equipe de auditoria deixou de abordar a seca e a estiagem neste trabalho por considerar que seria necessário entrar no mérito das soluções tecnológicas adotadas e disponíveis para solucionar o impacto desses eventos adversos, o que foge do objetivo da presente auditoria. Além disso, verificou-se que é relativamente recente o trabalho deste Tribunal de acompanhamento de obras hídricas na região do Semiárido (TC 013.478/2015-0), que foi desenvolvido de junho de 2015 a março de 2016, sendo que as medidas propostas ainda se encontram em fase de monitoramento.

I.4. Critérios

13. Os critérios gerais utilizados para fundamentar a opinião da equipe foram os preceitos constitucionais, bem como as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Outrossim, foram considerados os instrumentos de gerenciamento de riscos e de desastres estabelecidos na Lei 12.608/2012, que trata da PNPDEC e do Sinpdec, e na Lei 12.340/2010, que dispõe sobre as transferências de recursos da União para ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres.

14. Na análise da questão 2, especificamente, que tem foco na atuação dos estados e dos municípios no âmbito do Sinpdec, foram utilizados princípios, orientações e diretrizes internacionais, sobretudo aqueles definidos por meio do Marco de Sendai para a Redução de Risco de Desastre 2015-2030. Além disso, desde a fase de planejamento dos trabalhos, levou-se em consideração, entre os critérios de auditoria, a opinião de especialistas, profissionais e pesquisadores, que atuam direta ou indiretamente com o tema de proteção e defesa civil.

I.5. Métodos utilizados

15. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria TCU 168, de 30 de junho de 2011) e com observância aos princípios e padrões de auditoria estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional.

16. Durante a fase de planejamento da auditoria, como forma de aprofundar os conhecimentos sobre o tema objeto de estudo, foram executadas técnicas de diagnóstico de auditoria (mapeamento de processos, análise SWOT e diagrama de verificação de risco). Além disso, para obtenção das informações, foram realizadas pesquisas bibliográficas, assim como reuniões com gestores e especialistas da área. Integrantes da equipe de auditoria visitaram a Secretaria de Estado de Defesa Civil de Santa Catarina, uma das unidades da federação consideradas referência em proteção e defesa civil.

17. Na etapa de execução dos trabalhos foram realizadas análises documentais e gráficas, aplicação de questionários eletrônicos sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil encaminhados aos entes federados, visitas a estados e municípios, entrevistas e análise de informações constantes de bancos de dados oficiais.

18. Os questionários eletrônicos sobre a PNPDEC foram encaminhados a todos os municípios e estados da Federação e também ao Distrito Federal. Eles foram respondidos por

1.158 municípios e 21 estados e pelo Distrito Federal. Contudo, nem todas as questões foram respondidas por todos os entes que enviaram os questionários.

19. Na esfera federal, além das entrevistas realizadas com gestores da Sedec, a equipe de auditoria também realizou entrevistas com gestores do então Ministério das Cidades (MCidades), que possuiu uma participação relevante na transferência de recursos para prevenção de desastres, e da Coordenação-Geral de Prestação de Contas de Convênios (CGPC) do MI, órgão responsável pela análise financeira das prestações de contas das transferências realizadas pela Sedec.

20. Para entrevistas com gestores municipais e estaduais, a equipe de auditoria visitou um estado de cada região da federação, sua respectiva capital e uma cidade do interior. Na região Norte, a equipe de auditoria dirigiu-se ao estado do Amazonas, e visitou as cidades de Manaus e Manacapuru; na região Nordeste, o estado visitado foi a Bahia, com sua capital Salvador e a cidade de Nazaré; no Centro-Oeste, Goiás foi o estado selecionado, com visitas a Goiânia e Novo Gama; na região Sudeste, o Estado do Espírito Santo foi visitado, bem como as cidades de Vitória e Ibirapu; e, por fim, no Sul, Paraná foi o estado visitado, assim como sua capital Curitiba e Rio Negro.

21. A equipe de auditoria ainda utilizou informações e análises produzidas no início de 2018 em trabalho de produção de conhecimento, que provocou a proposta de realização da presente auditoria. Na ocasião, foram realizadas entrevistas com gestores da Sedec, da Secretaria de Estado de Defesa Civil de Santa Catarina e com especialista, além de diversas técnicas de diagnóstico de auditoria.

I.6. Limitações inerentes à auditoria

22. Relativamente à primeira questão de auditoria, pode-se considerar como limitação aos trabalhos o fato de o orçamento do então Ministério das Cidades ter sido reduzido significativamente nos últimos anos, como será visto à frente. Isso porque o MCidades era responsável por ações específicas voltadas à prevenção de desastres em áreas urbanas.

23. Conforme já mencionado, os questionários eletrônicos sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, utilizados como fontes de informação para responder à segunda questão de auditoria, não foram respondidos por todos os entes da federação. Dessa forma, deve-se ponderar que as informações obtidas a partir desses questionários podem estar sujeitas ao viés de não resposta e não retratar a situação do país como um todo, especialmente se for levado em consideração que municípios e estados que mais enfrentam problemas com eventos adversos possuem maior interesse em responder esse tipo de pesquisa.

II. Visão Geral

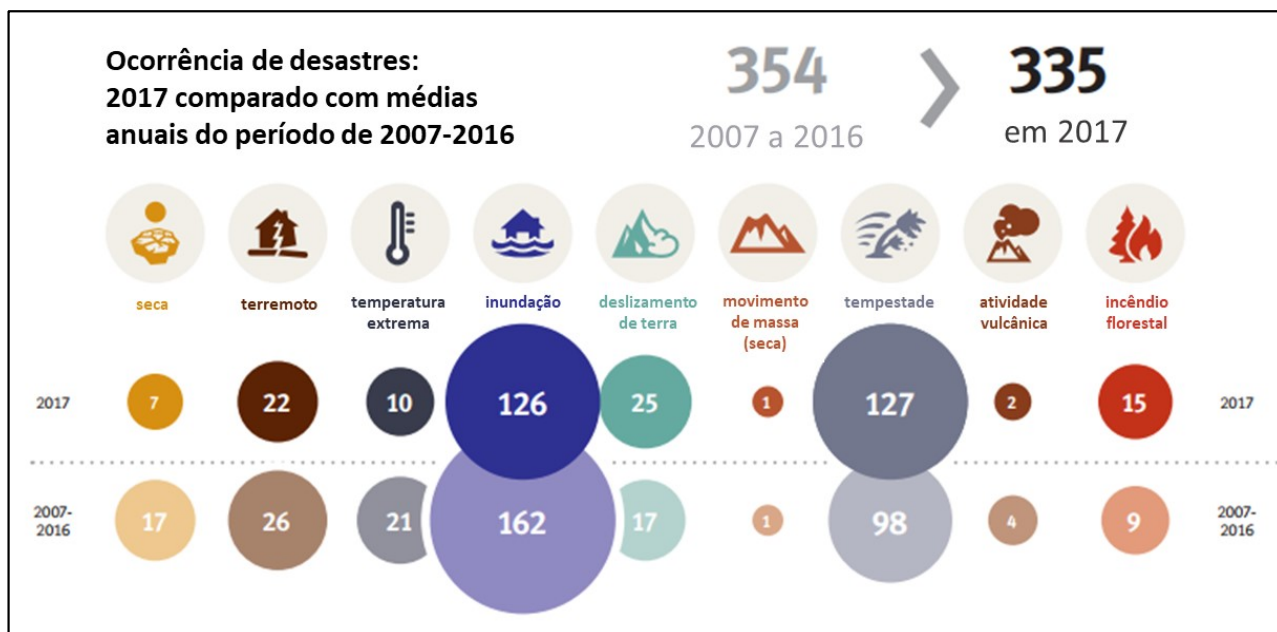
II.1. Importância socioeconômica

24. O Glossário de Defesa Civil, publicado pelo Ministério da Integração Nacional, define desastre como sendo o “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”. Desastres são, portanto, eventos adversos que causam impactos na sociedade e podem ser naturais ou provocados por ações ou omissões humanas.

25. O Centro de Pesquisa sobre a Epidemiologia dos Desastres (CRED), da Universidade Católica de Lovaina/Bélgica, publica, anualmente, uma Revisão Estatística de Desastres. São

computados apenas desastres que atendem a, pelo menos, um dos seguintes requisitos: registro de dez ou mais mortos, registro de cem ou mais pessoas afetadas, declaração de estado de emergência e pedido de ajuda internacional.

Figura 1 - Quadro mundial de desastres – 2016-2017



Fonte: Centro de Pesquisa sobre a Epidemiologia dos Desastres (CRED), da Universidade Católica de Lovaina/Bélgica

26. O estudo mostra a ocorrência de 335 desastres em 2017, principalmente inundações e tempestades, com quase 10 mil mortos, 95,6 milhões de pessoas afetadas e custo estimado de US\$ 335 bilhões. Se, por um lado, o estudo indica a Ásia como o continente que sofreu 44% dos desastres e teve 58% das mortes e 70% das pessoas afetadas, por outro, a América figura como o continente com as maiores perdas econômicas, representando 88% do total, com 93 desastres.

27. Comparado com a década anterior (2007-2016), o número de desastres foi semelhante à média anual, porém os números de mortos e de pessoas afetadas foram significativamente menores que as médias da década. De outra sorte, houve um aumento de 49% em relação às perdas econômicas. Os autores sugerem uma tendência de os desastres naturais provocarem menor mortalidade e maiores perdas.

28. Os impactos causados nas sociedades pelos desastres são uma preocupação em todo o mundo. Um estudo elaborado pelo Banco Mundial, com o título de *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters* (*Inquebrável: Construindo a Resiliência dos Pobres perante Desastres Naturais*), aponta que, se todos os desastres naturais fossem prevenidos em 2018, 26 milhões de pessoas que vivem na extrema pobreza – com menos de US\$ 1,90 por dia – sairiam dessa situação.

29. O mesmo estudo afirma que a vulnerabilidade a ameaças e desastres naturais pode ser diminuída com a redução da pobreza, por meio de medidas que permitam que as pessoas vivam em locais mais seguros e que forneçam ferramentas e apoio para lidar com os desastres. Nesse sentido, as políticas públicas que ajudam a reduzir a pobreza podem ser consideradas partes das ferramentas de gerenciamento de risco de desastres.

30. *O Relatório de Danos Materiais e Prejuízos Decorrentes de Desastres Naturais no Brasil – 1995-2014, elaborado pelo Centro de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina (Ceped/UFSC), em 2016, também traz informações importantes acerca dos desastres naturais sobre o enfoque das perdas econômicas que afetam a população brasileira. O documento não tem a ambição de apontar todos os impactos econômicos e financeiros, mas baseou-se nos registros de danos materiais e prejuízos públicos e privados informados pelos entes federados.*

31. *O referido relatório indica que, no período examinado, foram reportadas perdas superiores a R\$ 9 bilhões, o que equivale a danos e prejuízos mensais de cerca de R\$ 800 milhões em razão de desastres naturais. Esse fato ressalta a importância do papel da defesa civil para reduzir o risco de desastres e minimizar os impactos causados pelos eventos adversos.*

II.2. A Agenda Internacional

32. *O elevado número de eventos com impactos relevantes que ocorrem no mundo tem provocado países e instituições a discutirem e se comprometerem com ações para mitigar os riscos de desastres. Nesse sentido, o assunto tem sido tema da agenda internacional e os principais marcos dessas discussões e acordos serão a seguir mencionados.*

33. *Em dezembro de 1990, a assembleia geral da Organização das Nações Unidas (ONU) definiu a década de 90 como a “Década Internacional para a Redução dos Desastres Naturais”. Especialistas consideram esse evento o marco da discussão acerca de uma política mundial sobre o assunto.*

34. *Em 1994, foi realizada a 1ª Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres, no Japão, resultando no documento “Estratégia de Yokohama para um Mundo mais Seguro e Plano de Ação” (1994-2004). Esse documento foi construído a partir do compromisso dos países participantes da conferência, estabelecendo princípios, estratégia e plano de ação para a atuação internacional, nacional e regional. O documento alerta para a necessidade de gestão de risco de desastres, dá prioridade às ações de prevenção, preparação e resposta e propõe o desenvolvimento de uma cultura mundial de prevenção.*

35. *Em 1999, a ONU criou o Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR), que busca apoiar e coordenar um movimento de redução de risco de desastres e de construção de comunidades resilientes. Uma das campanhas encampadas pelo UNISDR é a de construção de cidades resilientes, que foi lançada em 2010 e conta, atualmente, com 3.000 cidades inscritas ao redor do mundo, segundo portal do citado escritório. No Brasil, de acordo com dados disponíveis no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID), há 991 cidades inscritas na campanha.*

36. *A partir da 2ª Conferência Mundial sobre a Redução de Riscos, realizada em janeiro de 2005 no Japão, foi produzido o “Marco de Ação de Hyogo: Aumento da resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres”. Nesse documento, foram estabelecidas cinco prioridades para serem trabalhadas entre 2005 e 2015: 1) “garantir que a redução de risco de desastres seja uma prioridade nacional e local com uma sólida base institucional para sua implementação”; 2) “identificar, avaliar e observar de perto os riscos dos desastres, e melhorar os alertas prévios”; 3) “utilizar o conhecimento, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis”; 4) “reduzir os fatores fundamentais do risco”; e 5) “fortalecer a preparação em desastres para uma resposta eficaz a todo nível”.*

37. *O “Marco de Sendai para a Redução de Risco de Desastre”, por sua vez, que foi construído na 3ª Conferência Mundial sobre a Redução de Riscos e possui eficácia entre os anos*

de 2015 e 2030, elegeu as seguintes prioridades para ação: 1) “compreensão do risco de desastres”; 2) “fortalecimento da governança do risco de desastres para gerenciar o risco de desastres”; 3) “investimento na redução do risco de desastre para resiliência”; e 4) “melhoria na preparação para desastres a fim de providenciar uma resposta eficaz e de reconstruir melhor em recuperação, reabilitação e reconstrução”.

38. O objetivo do Marco de Sendai pode ser resumido em prevenir novos riscos de desastres e reduzir os riscos existentes, reduzindo a exposição a perigos e a vulnerabilidade a desastres e aumentando a preparação para resposta e recuperação, o que aumentará a resiliência.

II.3. A Proteção e Defesa Civil no Brasil

39. De acordo com publicação da Sedec, as primeiras ações estruturadas de Defesa Civil no Brasil datam da década de 1940, em razão da Segunda Guerra Mundial, conflito cujos danos ultrapassaram o âmbito militar e atingiram de forma significativa a população civil. Eram ações específicas de resposta e recuperação, com a atuação no momento ou após o desastre (Livro Módulo de Formação: Noções Básicas em Proteção e Defesa Civil e em Gestão de Riscos: livro base. Brasília: MI – Sedec, 2017).

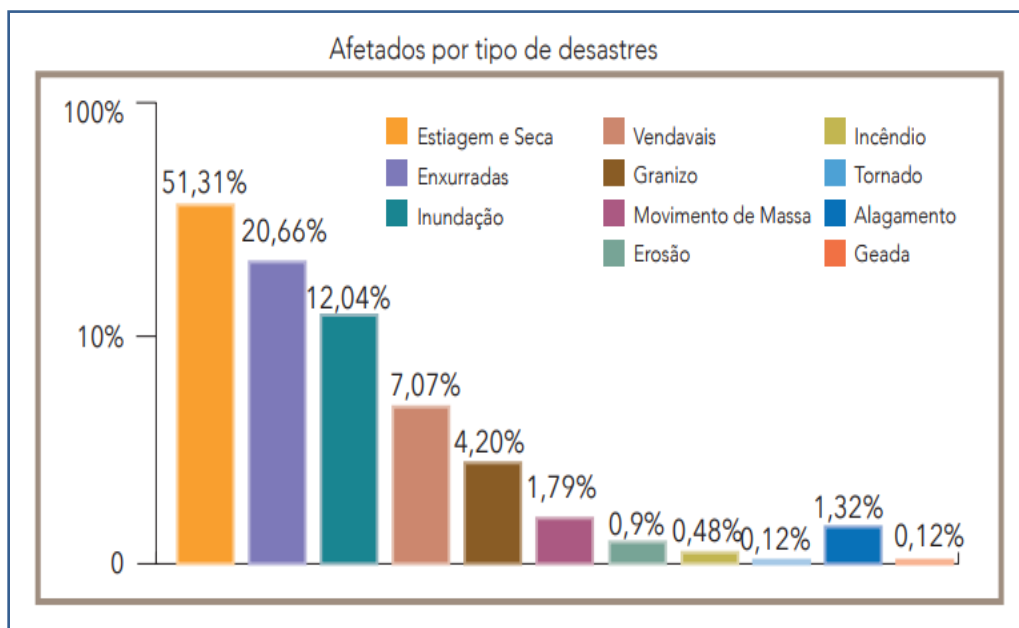
40. Com o fim da guerra, as instituições foram se adaptando para atender as necessidades de segurança e proteção de suas respectivas populações. O Brasil continuava agindo com enfoque em ações de resposta, especialmente em razão das secas na região Nordeste e das intensas chuvas e inundações na região Sudeste.

41. Em âmbito federal, a defesa civil foi formalizada com a criação da Secretaria de Defesa Civil, vinculada ao então Ministério do Interior, por meio do Decreto 83.839/1979. Com o passar dos anos, o conceito de Defesa Civil foi sendo ampliado, deixando de priorizar apenas as ações de resposta ao desastre e incluindo os processos de gestão de riscos de desastre e as ações protetivas na redução de desastres no país.

42. Com a Constituição Federal de 1988, a União assume a prerrogativa de “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações” (art. 21, inciso XVIII, Constituição Federal de 1988). Desde então, o aparato legal e institucional que circunda o tema de defesa civil sofreu grandes modificações, com destaque para a criação do Ministério da Integração Nacional, por meio da Lei 10.683/2003, que ficou encarregado de coordenar a defesa civil na esfera federal e em âmbito nacional. A partir de 2019, com a fusão dos Ministérios da Integração Nacional e das Cidades no Ministério do Desenvolvimento Regional, a PNPDEC passou a ser gerida pelo novo órgão, assim como a coordenação do Sinpdec.

43. O Atlas Brasileiro de Desastres Naturais, elaborado pelo Ceped/UFSC, apresenta de forma compilada os desastres ocorridos e registrados no Brasil entre 1991 e 2012, com dados nacionais e por estado. O trabalho destaca o crescimento do número de desastres ao longo dos anos e também aponta os desastres que atingem números mais significativos da população brasileira, conforme gráfico abaixo extraído do Atlas:

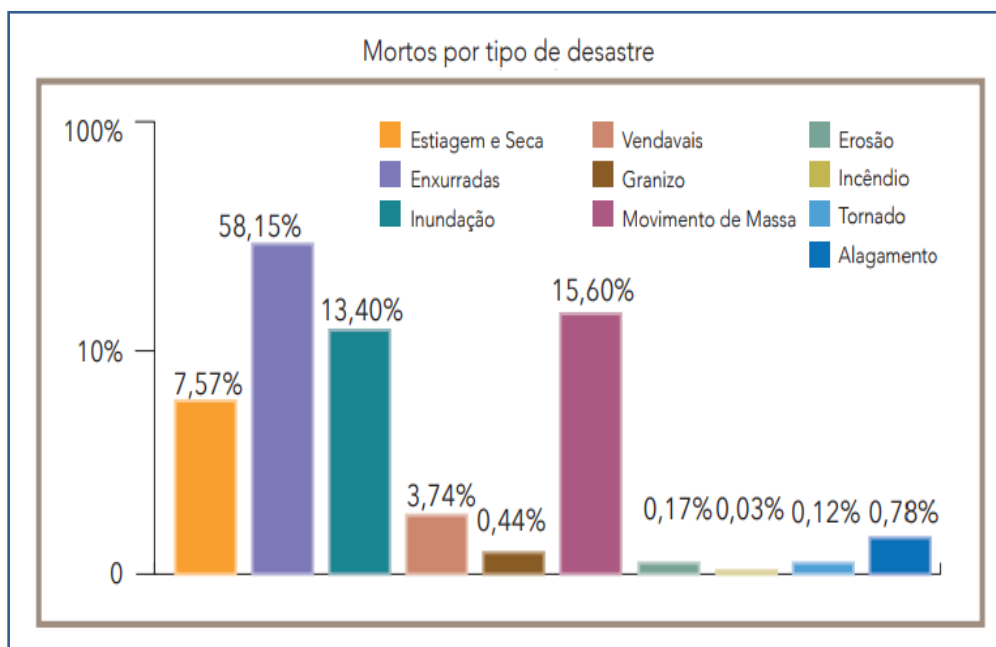
Gráfico 1 - Desastres que mais afetam a população brasileira



Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais: 1991 a 2012

44. De acordo com o gráfico acima, estiagem e seca é o desastre que mais afeta a população brasileira, seguido das enxurradas, inundações e vendavais. Por outro lado, a enxurrada é o desastre que causou o maior número de mortes, conforme quadro a seguir também extraído do Atlas Brasileiro de Desastres Naturais.

Gráfico 2 - Desastres com maior número de mortes



Fonte: Atlas Brasileiro de Desastres Naturais: 1991 a 2012

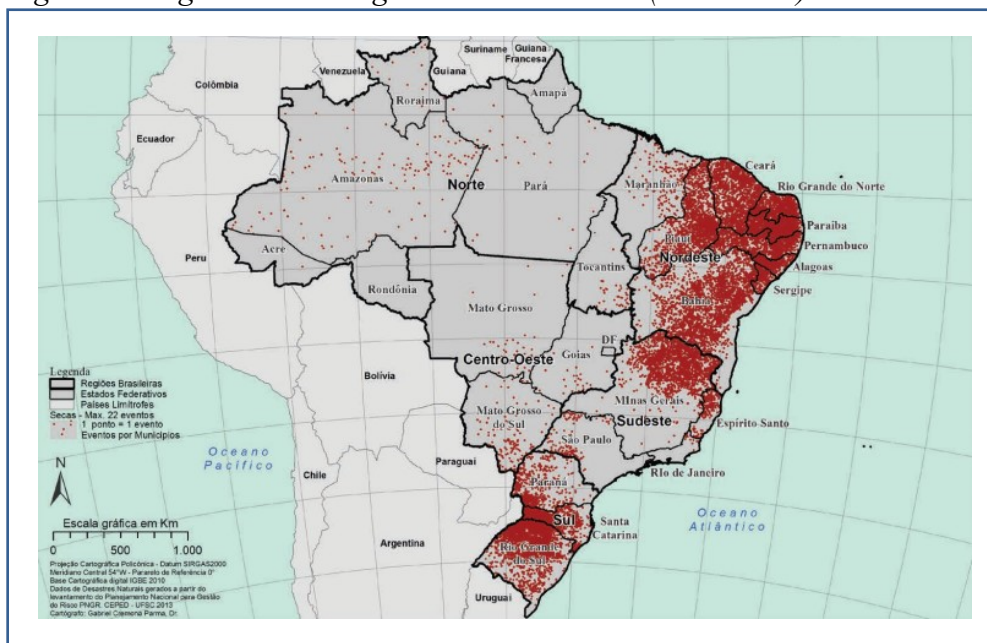
45. O Atlas também aponta de forma gráfica as regiões que sofrem a maior incidência de diversos tipos de desastres naturais. A título ilustrativo, apresentam-se, abaixo, os mapas retirados do Atlas com os locais em que alguns tipos de desastres ocorreram no período avaliado.

Figura 2 - Registros de enxurradas no Brasil (1991-2012)



Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - Ceped. Atlas Brasileiro de Desastres Naturais: 1991 a 2012. 2ª ed. rev. ampl. Florianópolis: Ceped UFSC, 2013.

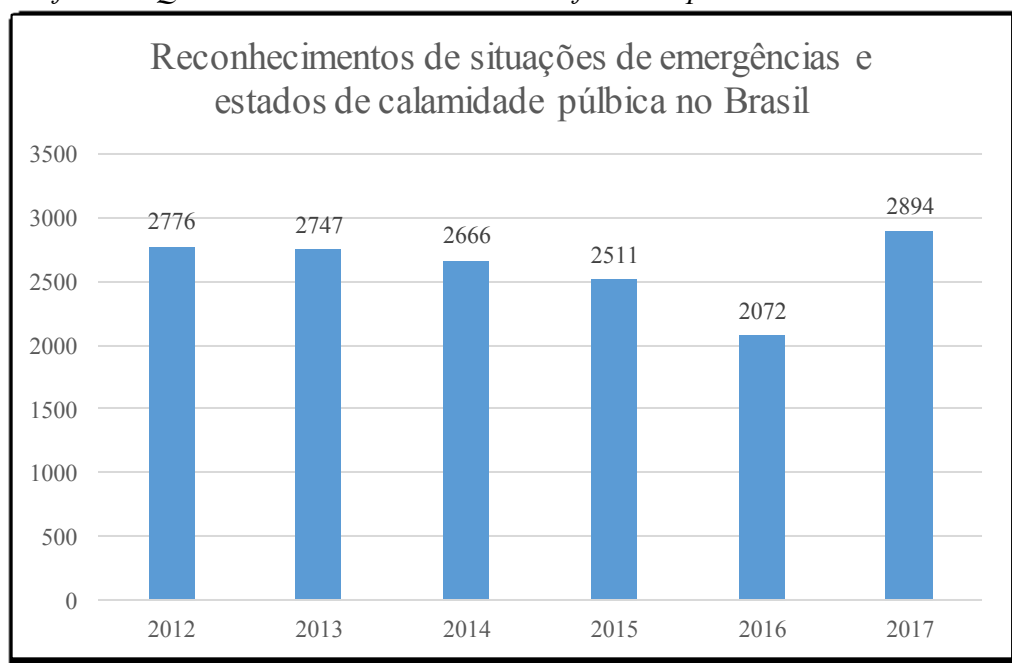
Figura 3 - Registros de estiagem e seca no Brasil (1991-2012)



Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - Ceped. Atlas Brasileiro de Desastres Naturais: 1991 a 2012. 2ª ed. rev. ampl. Florianópolis: Ceped UFSC, 2013.

46 O Sistema S2ID apresenta informações mais atualizadas. De acordo com o Sistema, em 2017, foram realizados 2.894 reconhecimentos federais de situações de emergência e estados de calamidade pública.

Gráfico 3 - Quantidade de reconhecimentos federais por ano



Fonte: S2ID

47. Os dados de 2018 do Sistema S2ID apontam a ocorrência de 88 óbitos. Além disso, no último ano, foram registrados no S2ID sete pessoas desaparecidas, 1.706 feridos, 58.068 enfermos, além de 121.464 pessoas desalojadas ou desabrigadas.

II.4. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

48. Atualmente, o marco regulatório da defesa civil tem como principal norma a Lei 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec) e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres. A Lei 12.608/2012 prevê como dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral (art. 2º).

49. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil apresenta diretrizes e objetivos que devem ser observados por todos os integrantes do Sinpdec e abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.

50. Nos termos da Lei 12.608/2012, a PNPDEC apresenta as seguintes diretrizes:

Art. 4º São diretrizes da PNPDEC:

I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas;

II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;

III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres;

IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água;

V - planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional;

VI - participação da sociedade civil.

51. *A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil dá ênfase às ações preventivas, com vistas à redução dos riscos de desastres e dos impactos causados por aqueles que não puderem ser evitados, em linha com as estratégias internacionais, em especial os Marcos de Hyogo (2005) e de Sendai (2015), posterior à instituição da própria Política.*

52. *A Lei 12.608/2012 estabelece a necessidade de a PNPDEC interagir com outras políticas como a de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais. Essa orientação indica a necessidade de se trabalhar na redução de riscos de desastres de maneira integrada.*

53. *A PNPDEC também prevê instrumentos que contribuem para o adequado gerenciamento de riscos e de desastres, como os planos de proteção e defesa civil (federal e estaduais) e o sistema informatizado de informações para monitoramento de desastres. Este último instrumento foi concretizado com a criação do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden).*

54. *Além das inovações já mencionadas, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil incentiva a pesquisa na área de proteção e defesa civil e a qualificação e profissionalização em caráter permanente dos agentes que atuam na área. Ainda, a PNPDEC estimula a difusão da cultura de prevenção de desastres, inclusive com a inclusão de princípios de proteção e defesa civil e educação ambiental nos currículos do ensino fundamental e médio.*

II.5. O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

55. *A proteção e defesa civil no Brasil está estruturada na forma de sistema, o Sinpdec. Esse sistema é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como por entidades públicas e privadas de atuação significativa na área. Conforme já comentado, o Sinpdec deve contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil.*

56. *No âmbito do Sinpdec, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) figura como órgão central e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec), como órgão consultivo. A Sedec, órgão do Ministério do Desenvolvimento Regional, é responsável por coordenar as ações de proteção e defesa civil em todo o território nacional, e apresenta, dentre as várias competências definidas no Decreto 9.666/2019, as de coordenar o Sinpdec e de formular, orientar e conduzir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).*

57. *Sua estrutura está disposta em três unidades: o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad), o Departamento de Articulação e Gestão (DAG) e o Departamento de Obras de Proteção e Defesa Civil.*

58. *O Cenad atua no acompanhamento e execução de ações de monitoramento e preparação para desastres e ações de resposta em âmbito nacional. Além disso, é por meio do Cenad que a Sedec acompanha e monitora as condições e informações meteorológicas, geológicas, hidrológicas e sismológicas e mantém banco de dados e registros de desastres ocorridos e atividades de preparação e resposta realizadas.*

59. *O Cenad tem uma estrutura adaptada com salas de gestão de crises, monitoramento e operações e atua com uma equipe multidisciplinar formada por analistas de sistemas, engenheiros, geólogos, meteorologistas, químicos, assistentes sociais e estatísticos. De acordo com o portal, o Cenad apresenta duas frentes de trabalho: “articulação, estratégia,*

estruturação e melhoria contínua” e “ação permanente de monitoramento, alerta, informação, mobilização e resposta”.

60. De acordo com a nova estrutura e competências estabelecidas no Decreto 9.666/2019, o DAG é responsável por promover a formulação e a definição de diretrizes gerais relacionadas com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, gerir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, promover o intercâmbio técnico-científico internacional e o desenvolvimento do Sinpdec, além de possuir, entre outras, a responsabilidade de gerir a Sedec.

61. Já às competências do Departamento de Obras de Proteção e Defesa Civil estão relacionadas aos projetos e obras de prevenção em áreas de risco de desastres, de restabelecimento de serviços essenciais e de reconstrução.

II.6. Valores envolvidos

62. Em termos de recursos federais, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil é implementada, na essência, por meio do Programa 2040 – Gestão de Riscos e de Desastres, integrante dos Planos Plurianuais elaborados pelo executivo federal (PPA). De 2012 até o final de 2017, foram autorizados R\$ 23 bilhões e empenhados R\$ 16 bilhões aproximadamente.

63. Vale registrar que nem todas as ações previstas no citado programa de governo eram de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional. Além dessas, o Programa 2040 conta com ações distribuídas entre o então Ministério das Cidades, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).

64. Note-se que as ações de responsabilidade dos Ministérios da Integração Nacional e das Cidades passaram a ser conduzidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional a partir de 2019. A tabela a seguir apresenta os valores anuais geridos por cada um dos ministérios e entidades citados.

Tabela 1 - Valores empenhados do Programa 2040 – 2012 a 2017

ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO	TOTAL EMPENHADO
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	R\$ 99.741.830
32000 - Ministério de Minas e Energia	R\$ 11.355.043
44000 - Ministério do Meio Ambiente	R\$ 200.000
52000 - Ministério da Defesa	R\$ 49.936.308
53000 - Ministério da Integração Nacional	R\$ 1.610.931.072
56000 - Ministério das Cidades	R\$ 1.436.124.436
2012 Total	R\$ 3.208.288.689
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	R\$ 79.545.361
32000 - Ministério de Minas e Energia	R\$ 29.833.792
44000 - Ministério do Meio Ambiente	R\$ -
52000 - Ministério da Defesa	R\$ 277.830.252
53000 - Ministério da Integração Nacional	R\$ 2.744.666.040
56000 - Ministério das Cidades	R\$ 1.468.881.963
2013 Total	R\$ 4.600.757.408
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	R\$ 40.944.077
32000 - Ministério de Minas e Energia	R\$ 29.461.253
53000 - Ministério da Integração Nacional	R\$ 1.772.802.919
56000 - Ministério das Cidades	R\$ 730.113.655
2014 Total	R\$ 2.573.321.903
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	R\$ 20.983.789
32000 - Ministério de Minas e Energia	R\$ 11.856.837
53000 - Ministério da Integração Nacional	R\$ 1.425.423.598

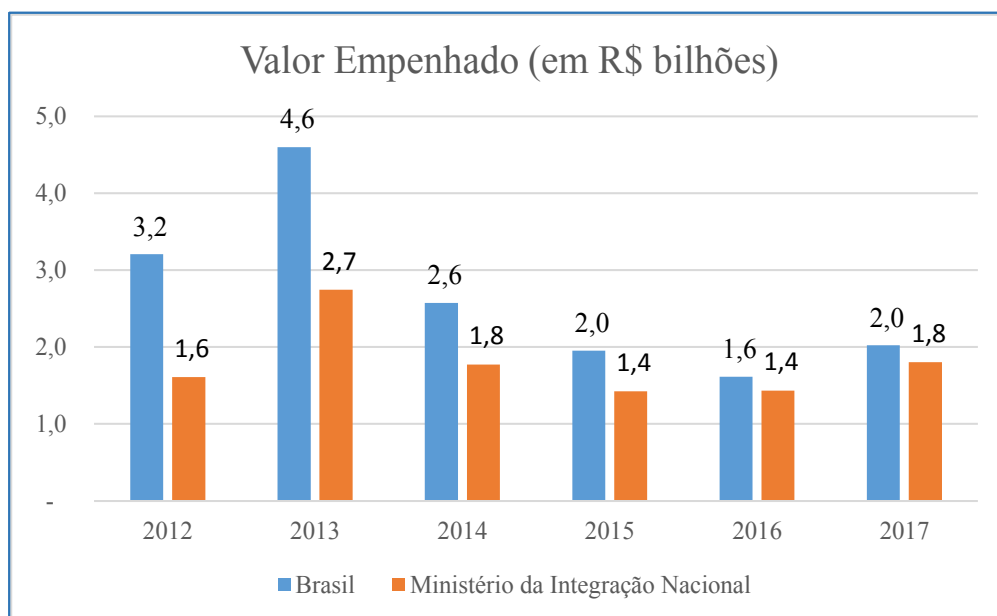
ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO	TOTAL EMPENHADO
56000 - Ministério das Cidades	R\$ 495.013.483
2015 Total	R\$ 1.953.277.707
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	R\$ 18.085.225
32000 - Ministério de Minas e Energia	R\$ 2.876.705
47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	R\$ 170.947
53000 - Ministério da Integração Nacional	R\$ 1.435.711.229
56000 - Ministério das Cidades	R\$ 158.747.135
2016 Total	R\$ 1.615.591.241
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	R\$ 19.471.838
32000 - Ministério de Minas e Energia	R\$ 6.627.697
47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	R\$ 386.358
53000 - Ministério da Integração Nacional	R\$ 1.805.398.524
56000 - Ministério das Cidades	R\$ 190.065.586
2017 Total	R\$ 2.021.950.003
Total Geral	R\$ 15.973.186.951

Fonte: Siop

65. Considerando que os eventos de seca e estiagem não integram o escopo da presente auditoria, o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 11.134.355.982,25. Este valor corresponde ao montante empenhado do Programa 2040 – Gestão de Riscos e de Desastres (R\$ 15.973.186.951), no período de 2012 a 2017, excluídos os recursos destinados à Operação Carro-Pipa para distribuição de água no Semiárido Brasileiro (R\$ 4.838.830.968,35), conforme peça 45.

66. O Gráfico 4 abaixo apresenta os valores das despesas executadas em cada ano no Programa 2040 dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019 até o momento. Note-se que, no acumulado, o MI foi responsável por cerca de dois terços das despesas executadas em todo o programa:

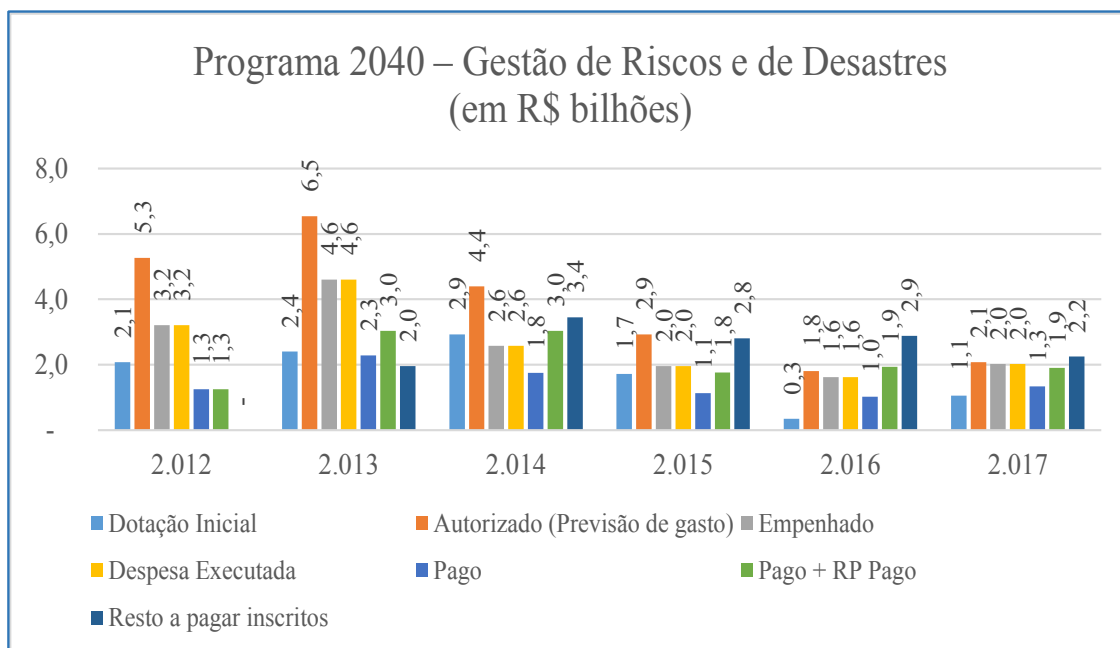
Gráfico 4 - Valores empenhados Brasil X Ministério da Integração Nacional – 2012 a 2017



Fonte: Siga Brasil

67. Convém destacar que, em anos em que os volumes de recursos destinados ao Programa de Gestão de Riscos e de Desastres foram mais escassos, a participação do Ministério da Integração Nacional aumentou em relação ao total das despesas executadas. Importa, também, comparar os valores previstos para o programa com sua execução e o efetivo pagamento:

Gráfico 5 - Programa 2040 – 2012 a 2017



Fonte: Siga Brasil

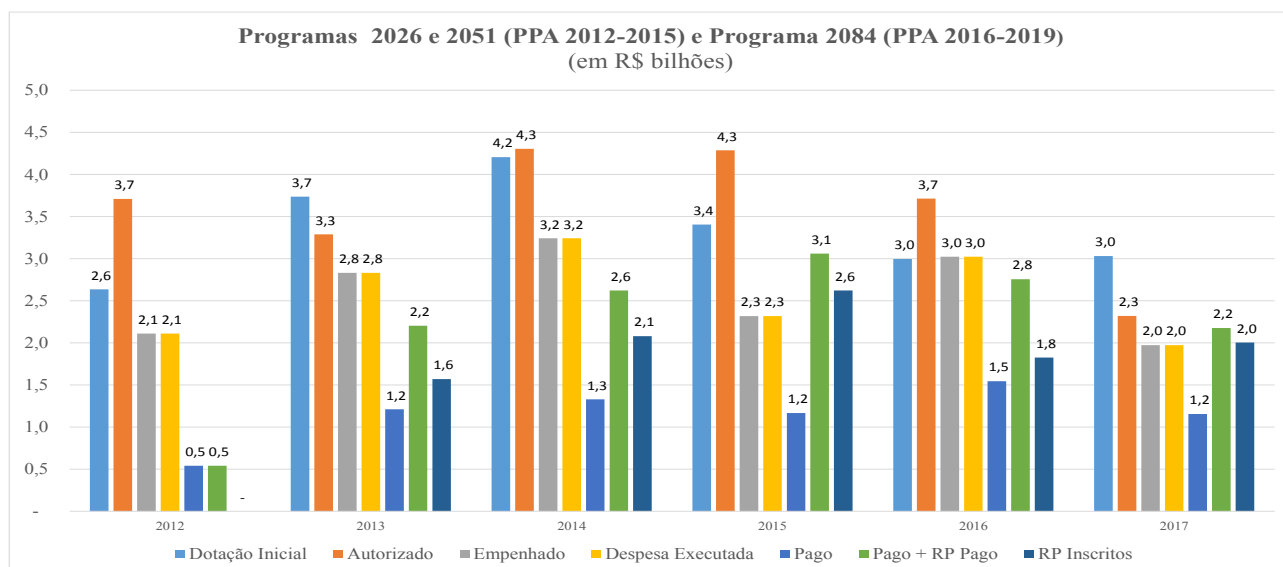
68. Observa-se, a partir do gráfico acima, que a previsão de gasto tem se distanciado dos valores empenhados e da despesa executada. A diferença torna-se ainda maior ao se comparar a previsão de gasto com o valor pago para cada ano. Por outro lado, o montante de valores inscritos em restos a pagar é significativo. O ano de 2018 iniciou com cerca de R\$ 2,2 bilhões inscritos em restos a pagar no programa em exame.

69. Em 2011, foi instituído o Cartão de Pagamento da Defesa Civil (CPDC) para o pagamento de despesas realizadas pelos entes beneficiários de recursos transferidos pelo Ministério da Integração Nacional para a execução de ações de socorro, de assistência às vítimas e de restabelecimento de serviços essenciais. O Portal da Transparência apresenta registro de pagamentos por meio do CPDC a partir de janeiro de 2012. Com a publicação da Portaria MI 37/2012, em 1º/2/2012, o CPDC passou a ser o único meio de pagamento das despesas anteriormente citadas.

70. Conforme já registrado, a própria Lei 12.608/2012 salienta que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil deve ser integrada a outras políticas públicas existentes no Brasil. Dessa forma, há várias despesas realizadas em outros programas de governo que são diretamente relacionadas com ações de prevenção, mitigação ou resposta aos desastres naturais.

71. É o caso dos Programas 2026 – Conservação e Gestão de Recursos Hídricos e 2051 – Oferta de Água, do PPA 2012-2015, e do Programa 2084 – Recursos Hídricos, do PPA 2016-2019, os quais, juntos, alcançaram o montante de R\$ 21,6 bilhões orçados e R\$ 15,5 bilhões empenhados no período de 2012 a 2017. Diversas ações desses programas, em especial dos Programas 2051 e 2084, estão diretamente ligadas às ações de prevenção e mitigação de desastres de seca e estiagem. O Programa 2051 do PPA 2012-2015 e o Programa 2084 do PPA 2016-2019 apresentam ações, por exemplo, de construção de barragens, de adutoras e de implantação/ampliação de sistemas de abastecimento de água.

Gráfico 6 - Programas 2026, 2051 e 2084 – 2012 a 2017



Fonte: Siga Brasil

II.7. Legislação Envolvida

72. Conforme já comentado, a Lei 12.608/2012 é a principal norma sobre Proteção e Defesa Civil no país. Contudo, há outras leis, decretos, instruções e portarias que tratam do tema e são relevantes para a adequada compreensão do objeto de fiscalização.

73. A Lei 11.775/2008 estabeleceu como obrigatórias as transferências federais destinadas ao atendimento de áreas afetadas por desastres que tivessem gerado reconhecimento federal de estado de calamidade pública ou de situação de emergência.

74. O Decreto 7.257/2010 regulamenta a Medida Provisória 464/2010, que posteriormente, com modificações em sua redação, foi convertida na Lei 12.340/2010. O referido Decreto dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastres.

75. A já citada Lei 12.340/2010, dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap).

76. Essa Lei torna as transferências voltadas a ações de prevenção também de natureza obrigatória e prevê diversos instrumentos de gerenciamento de risco, conforme será visto em detalhes no tópico IV deste relatório. Essa norma sofreu diversas modificações, tendo sido criada a partir de uma medida provisória e também alterada por medida provisória convertida em lei.

77. Em 2011, foi editado o Decreto 7.505/2011 que alterou o regulamento da Lei 12.340/2010 (Decreto 7.257/2010). Por meio desse Decreto foi instituído o Cartão de Pagamento da Defesa Civil, além de alterações nos procedimentos a serem adotados em caso de verificação de irregularidades na aplicação dos recursos.

78. Há ainda normativos editados pelo então Ministério da Integração Nacional que importam para o adequado entendimento do tema. Um deles é a Portaria MI 607/2011, que, com suas alterações (Portarias MI 37/2012 e 274/2013), regulamenta o uso do Cartão de Pagamento de Defesa Civil.

79. Em 2012, foi editada a Portaria MI 88/2012 que disciplina os procedimentos de prestação de contas de recursos transferidos pelo Ministério. No mesmo ano, a Portaria MI 526/2012 estabeleceu os procedimentos para a solicitação de reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública por meio do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID).

80. Em 2016, foram editados pelo MI dois normativos que merecem registro para o escopo do trabalho. O primeiro é a Instrução Normativa MI 2/2016, que estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos municípios, estados e pelo Distrito Federal e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos. O segundo é a Portaria MI 173/2016 que disciplina os procedimentos para a transferência de recursos mediante Termo de Execução Descentralizada.

81. A utilização do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres por ocasião das transferências de recursos federais para as ações de resposta e de recuperação foi definida por meio da Portaria MI 215/2017. Recentemente, foi editada a Portaria MI 24/2018, que estabelece procedimentos para análise técnica das prestações de contas finais dos recursos transferidos pela União para a execução de ações de resposta.

82. Cabe ainda registrar que, por meio da Medida Provisória 870, de 1º/1/2019, os Ministérios da Integração Nacional e das Cidades foram fundidos no Ministério do Desenvolvimento Regional, conforme já comentado. A atual estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento Regional foi aprovada por meio do Decreto 9.666/2019.

II.8. Outros trabalhos relevantes do Tribunal em Proteção e Defesa Civil

83. O TCU realizou diversos trabalhos que envolveram o tema da ocorrência de desastres, eventos climáticos adversos, o socorro às vítimas e a defesa civil. Alguns trabalhos efetuados nos últimos seis anos estão destacados a seguir em razão de sua relevância, sendo que vários serão mencionados no decorrer deste relatório.

84. Em 2013, esta Corte de Contas realizou levantamento sobre o Sinpdec no Estado do Rio de Janeiro. Os encaminhamentos com vistas a sanar os problemas constatados na fiscalização e a seguir listados foram expedidos por meio do Acórdão 760/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro: ausência de regulamentação do artigo 3º-A da Lei 12.340/2010, que trata do cadastro nacional de municípios com áreas de risco; deficiência da capacitação de usuários do CPDC; inobservância da União à diretriz de prioridade da prevenção; ineficácia do Funcap; relocação intempestiva de comunidades e moradores; e ausência de implementação e regulamentação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (TC 025.143/2013-1). Houve um monitoramento no segundo semestre de 2015 que considerou parcialmente atendido o citado acórdão, restando várias medidas a serem adotadas (Acórdão 1567/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro).

85. Em 2015, o TCU realizou uma fiscalização de orientação centralizada com o objetivo acompanhar a execução de empreendimentos associados à oferta de água na região do Semiárido em 99 municípios de nove estados beneficiados (TC 013.478/2015-0). Os recursos foram transferidos pelo Ministério das Cidades, pelo Ministério da Integração Nacional e pela Fundação Nacional de Saúde.

86. Dentre os principais achados da auditoria destacam-se: a) intempestividade do Plano Nacional de Recursos Hídricos e do Plano Nacional de Saneamento Básico em relação aos Planos Plurianuais; b) ausência de definição, no Plano Nacional de Recursos Hídricos, de projetos para oferta de água no Semiárido, assim como de critérios para seleção de empreendimentos; c) inexistência de metas de resultado no Plano Nacional de Recursos Hídricos; d) inexistência de comitês de bacia constituídos em bacias hidrográficas; e) ausência de planos de saneamento básico dos municípios banhados pelas bacias com obras hídricas financiadas com recursos federais; f) obras paralisadas, em ritmo lento de execução ou não iniciadas com atraso superior a dois anos; e g) ausência de efetividade de transferências voluntárias com vigência concluída (Acórdão 1.743/2016-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas). O monitoramento para verificar o atendimento da decisão do Tribunal encontra-se em andamento no âmbito do TC 031.872/2016-6.

87. No mesmo ano de 2015, foi realizado levantamento na gestão federal da crise hídrica enfrentada no país. Como resultado, o TCU recomendou à Casa Civil da Presidência da República a adoção de medidas para viabilizar a elaboração de política ou estratégia nacional para a seca baseada na gestão de riscos (Acórdão 809/2016-TCU-Plenário, Relator André Luis de Carvalho – TC 001.554/2015-8).

88. Em 2016, o Tribunal realizou uma auditoria operacional com o objetivo de avaliar a gestão das obras de prevenção a desastres naturais realizadas com recursos repassados pelo Ministério das Cidades (Programa Temático 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, PPA 2012-2015 - TC 035.869/2015-1).

89. As análises empreendidas pela equipe de auditoria revelaram como principais constatações a inadequação dos critérios utilizados para destinação dos recursos do programa e o elevado número de obras paralisadas, atrasadas ou não iniciadas. A auditoria também promoveu estudos de caso com obras realizadas em Santa Catarina, Rio de Janeiro e Espírito Santo. A deliberação do Tribunal constou do Acórdão 182/2017-TCU-Plenário, relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman.

90. Ainda nesta década, foram realizadas fiscalizações de conformidade para verificar a utilização de volumes significativos de recursos federais repassados aos Estados do Rio Grande do Sul (TC 018.889/2011-5), Santa Catarina (TC 008.795/2011-8) e Pernambuco (TC 019.362/2010-2), bem como a municípios e ao Estado do Rio de Janeiro (TC 000.919/2011-0). Em todos os casos os recursos foram repassados para o enfrentamento de desastres naturais ocorridos nos respectivos estados.

III. Deficiências na alocação de recursos de proteção e defesa civil em ações preventivas

91. Em resposta à questão 1 desta auditoria, constatou-se que o processo de alocação de recursos e seleção de projetos para prevenção de desastres não possui critérios técnicos estabelecidos que amparem a efetiva destinação de investimentos e o alcance dos objetivos da PNPDEC.

92. Além disso, pôde-se notar falta de definição clara dos papéis dos Ministérios da Integração Nacional e das Cidades, transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional, no que concerne às ações de prevenção, ensejando uma possível sobreposição da atuação das duas pastas.

III.1. Falta de critérios técnicos para a priorização das ações preventivas a serem apoiadas com recursos federais

93. Verificou-se que o processo de seleção de empreendimentos a serem apoiados com recursos federais para ações de prevenção de desastres carece de normatização técnica

adequada, de modo a estabelecer critérios de priorização, implicando distanciamento da diretriz positivada no art. 4º, inciso III, da Lei 12.608/2012, que prevê a priorização de ações preventivas para minimização de desastres, bem como impossibilitando o cumprimento da regra prevista no art. 28 da Portaria MI 624/2017.

94. Esta constatação resulta na possibilidade de destinação de recursos para áreas menos necessitadas, em detrimento de outras mais carentes, o que implica o não atendimento mais eficiente do objetivo registrado no art. 5º, inciso I, da Lei 12.608/2012, bem como de direcionamento de recursos para determinados entes da Federação, fato que não se amolda aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência da administração pública, insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. Convém lembrar que, até 2018, tanto o Ministério da Integração Nacional quanto o Ministério das Cidades aplicavam recursos em ações de prevenção.

95. Segundo informações da Sedec, entre 2013 e 2017, as ações estruturantes de prevenção relativas a intervenções físicas – obras, conforme nomenclatura utilizada pela Sedec – ficaram sob responsabilidade do Ministério das Cidades. Durante esse período, as ações de prevenção a cargo da Sedec estavam focadas, predominantemente, em ações não estruturantes (aquelas que visam dar suporte político e gerencial aos entes beneficiários), como capacitação de agentes de defesa civil. Vale registrar que, desde 2015, o Ministério das Cidades não possuía orçamento para investir em prevenção (peças 30 e 54).

96. Frisa-se que, a partir de 2017, o Ministério da Integração Nacional/Sedec aumentou significativamente a aplicação de recursos em ações estruturantes de prevenção (obras). Para tanto, aprovou a Portaria MI 624/2017 que define os procedimentos para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de recuperação em áreas atingidas por desastres.

97. Destaca-se que essa Portaria, em seu art. 28, preconiza que “a priorização das ações de prevenção em áreas de risco de desastre obedecerá a critérios instituídos pelo Ministério da Integração Nacional”. No entanto, segundo a Sedec, não foi estabelecido documento formal com as espécies de ações preventivas e critérios para priorização de tais ações entre si (peça 52). A Sedec ressaltou que vem procedendo à transferência de recursos para obras preventivas a partir de 2017, sendo pouco tempo para uma aferição segura sobre como definir de maneira objetiva a prioridade dentre os entes federativos.

98. A tabela a seguir demonstra a evolução dos valores solicitados e dos aprovados para prevenção no período de 2012 a 2017, pelo MI/Sedec. O histórico, de fato, evidencia o expressivo acréscimo de investimento em prevenção a partir de 2017 por parte da Sedec.

Tabela 2 - Valores solicitados e aprovados pelo MI para ações de prevenção – 2012 a 2017

ANO DA PROPOSTA	VALOR TOTAL SOLICITADO AO MI	VALOR TOTAL APROVADO PELO MI
2012	R\$ 9.661.776,29	R\$ 9.261.979,29
2013	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.000.000,00
2014	R\$ 5.434.050,20	R\$ 5.294.306,30
2015	R\$ 1.499.750,00	R\$ 1.499.750,00
2016	R\$ 10.156.000,00	R\$ 10.147.120,00
2017	R\$ 1.450.189.236,72	R\$ 611.004.113,44

Fonte: Elaboração própria, a partir de banco de dados do MI/Sedec (peça 57)

99. No escopo do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres, o Cemaden monitora 958 municípios em todas as regiões brasileiras com base no mapeamento realizado pelo CPRM. Esse trabalho abarca as áreas de risco de desastres naturais desses municípios classificados como vulneráveis.

100. A partir da relação desses municípios monitorados pelo Cemaden, foi avaliado se os entes que receberam repasses pelo MCidades ou que tiveram solicitações aprovadas pelo MI estavam nessa lista de municípios prioritários.

101. Dos 83 repasses realizados para ações de prevenção, no período de 2012 a 2017, por parte do MCidades apenas um ente não fazia parte da lista prioritária (ressalte-se que o MCidades não teve orçamento para as ações de prevenção nos dois últimos anos do período analisado: 2016 e 2017). Por outro lado, das 80 solicitações com recursos aprovados pelo MI/Sedec, entre 2012 e 2017, apenas 37 fazem parte da lista, ou seja, 54% das aprovações foram realizadas para entes que não estão na lista prioritária (peças 55 a 57).

102. Ressalta-se que das 121 solicitações que não tiveram valores aprovados pelo MI/Sedec, 66 faziam parte dos municípios prioritários, ou seja, 55% dos pedidos eram de municípios em áreas de risco que não tiveram valores aprovados. Esse fato indica que os recursos estão sendo destinados sem atender a uma priorização necessária, o que reforça a necessidade de estabelecimentos de critérios técnicos adequados para alocação.

103. Em entrevista realizada no dia 4/9/2018, a diretora do extinto Departamento de Prevenção e Preparação (DPP) da Sedec informou que considera o mapeamento feito pelo CPRM frágil para indicar as áreas que realmente precisam de auxílio, por se tratar, na verdade, de uma vetorização de áreas de risco. Assim, eles utilizam esse mapeamento de modo complementar a outros dados e informações obtidas a partir de laudos, cartografias de risco, dados meteorológicos, fotografias e estimativas de custos fornecidos por outros órgãos, como INMET, ANA e INPE (peça 73, p. 8; e peça 85, p. 9).

104. Com efeito, em análise de uma amostra de quatro processos de solicitação de recursos de prevenção à Sedec (59204.000943/2017-45 - Contenção - Urucurituba/AM; 59204.005135/2017-74 - Drenagem / dragagem - Formosa/GO; 59204.000499/2017-68 - Contenção - Belém/PA; 59204.001693/2017-61 - Contenção - Luiz Alves/SC) foi verificado que a equipe técnica leva em consideração o mapeamento do CPRM em seus pareceres, aliada a uma avaliação técnica de cada caso, ponderando a adequabilidade das metas propostas em relação aos dispositivos legais. Assim, mesmo que um município não faça parte da lista prioritária, é avaliado o pedido como um todo, seguindo os parâmetros técnicos e diagnósticos realizados no local.

105. Outra análise realizada foi a verificação da distribuição espacial dos recursos alocados em prevenção. A tabela abaixo apresenta a relação das aprovações de projetos do Ministério da Integração Nacional por estado da Federação no período de 2012 a 2017.

Tabela 3 - Valores aprovados pelo MI para ações de prevenção, por Estado – 2012 a 2017

ESTADOS	VALOR TOTAL APROVADO 2012-2017
AM	R\$ 9.428.568,60
BA	R\$ 2.799.750,00
CE	R\$ 45.103.633,22
DF	R\$ 55.787.120,00
ES	R\$ 1.143.990,23
GO	R\$ 26.715.510,48
MG	R\$ 250.000,00
PA	R\$ 407.390.537,72
PB	R\$ 40.725.477,81
PE	R\$ 2.944.217,16
RJ	R\$ 10.260.000,00
RS	R\$ 3.011.979,29

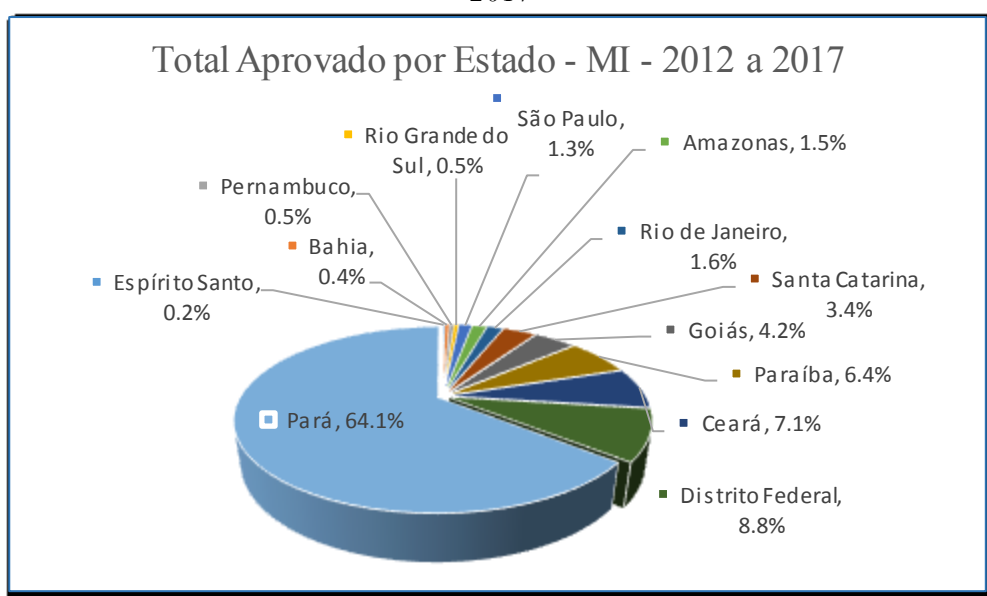
SC	R\$ 21.366.658,70
SP	R\$ 8.276.577,97
Total Geral	R\$ 635.204.021,18

Fonte: Elaboração própria, a partir de banco de dados do MI/Sedec (peça 57)

106. Ressalta-se que aproximadamente 66% dos recursos aprovados no período de 12/5/2016 a 10/4/2018 (período em que a pasta estava sob gestão do Ministro Helder Barbalho) foram de projetos apresentados por municípios do Pará, estado de origem do Ministro.

107. No mesmo período de 2012 a 2017, o Distrito Federal e o Ceará, as duas unidades da Federação que tiveram o segundo e terceiro maiores valores de recursos aprovados pela Sedec, tiveram aprovados, respectivamente, 13,6% e 11,1% do total aprovado para o Pará. O gráfico a seguir deixa mais visível a discrepância entre os entes da federação.

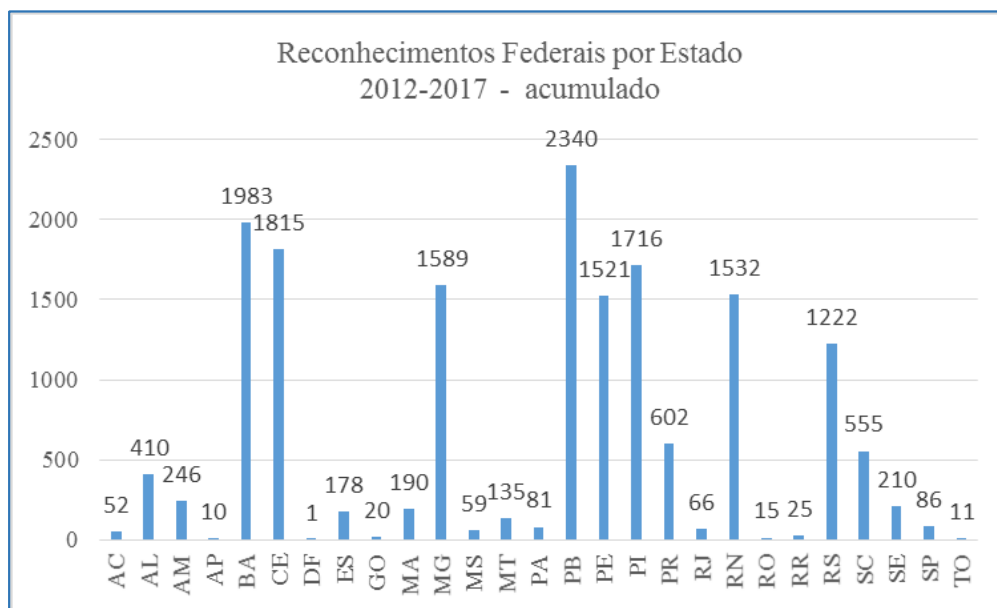
Gráfico 7 - Distribuição de recursos aprovados para prevenção pelo MI, por Estado – 2012 a 2017



Fonte: Equipe de auditoria, a partir de banco de dados do MI/Sedec (peça 57)

108. Examinando os dados do S2ID para o mesmo período, verifica-se que entre 2012 e 2017 foram realizados 16.670 reconhecimentos federais de situações de emergência ou estados de calamidade pública. Nesse período, o Pará teve 0,5% (81) dos reconhecimentos federais realizados no país, conforme apresentado de forma gráfica abaixo.

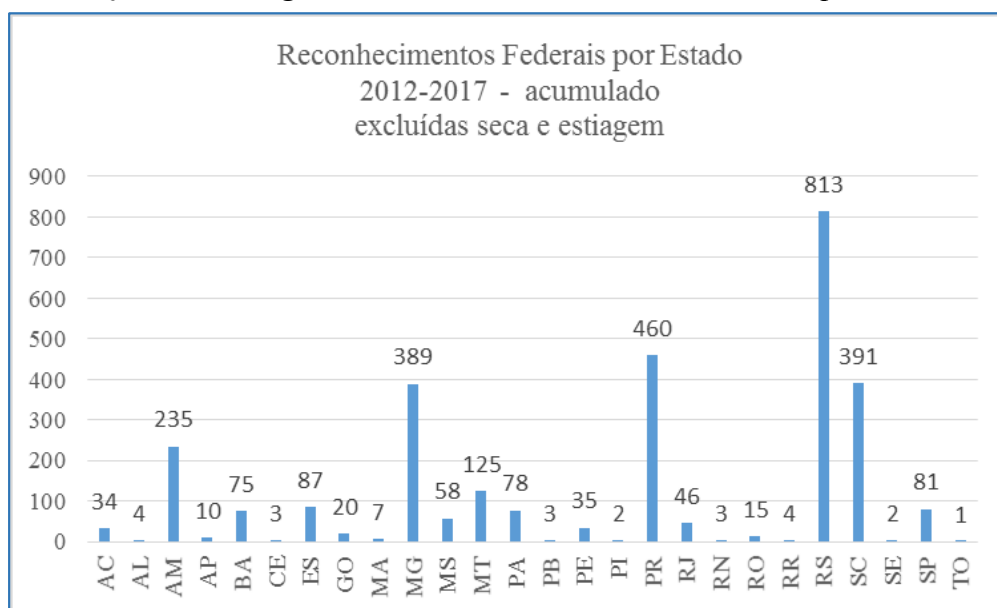
Gráfico 8 - Situações de Emergência e Estados de Calamidade Pública por Estado – 2012-2017



Fonte: S2ID

109. Caso sejam desconsiderados os reconhecimentos federais em razão de secas e estiagens, por fugirem ao escopo dos trabalhos, a participação do Estado do Pará no quantitativo de reconhecimentos federais também não fica expressiva (2,6%).

Gráfico 9 - Situações de Emergência e Estados de Calamidade Pública, por Estado – 2012-2017



Fonte: S2ID

110. Mesmo em 2017, ano em que o Estado do Pará teve seu maior número de reconhecimentos federais de SE ou ECP, sua participação em relação ao total de reconhecimentos federais não passou de 4,8%. Portanto, observa-se que a frequência de enfrentamento de eventos adversos também não justificaria a concentração de recursos para prevenir novos desastres no Estado do Pará.

111. Vale destacar que a CGU auditou as contas da Sedec de 2017 e apontou, dentre outros achados, “Fragilidades na Sistemática de Priorização das Transferências Obrigatórias para Ações de Prevenção de Desastres” e “Ausência de Critérios Objetivos para a Priorização das

Ações de Capacitação no Âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC”. Os achados descrevem que, no ano de 2017, houve concentração de 76,15% dos recursos e de 80% das capacitações para o Estado do Pará (peça 75, p. 18 - 20).

112. Acrescente-se que, a fim de verificar a distribuição de recursos de prevenção em relação ao total de solicitações dirigidas ao MI, foi solicitado àquele Ministério, por meio do Ofício de Requisição 1-273/TCU-Secex-SC, a relação de solicitações de recursos, a data e o teor da resposta da Sedec (indeferimento, deferimento parcial ou total), dentre outras informações. Em resposta, a Sedec informou que:

Quanto ao histórico de solicitações a Secretaria dispõe do Sistema de Gestão Unificado – SGU, porém por ser um sistema descontinuado e ter o preenchimento manual pode conter erros. Assim, a Secretaria só realiza o acompanhamento do que foi efetivamente aprovado. (peça 43, p. 1)

113. Por essa razão, fica prejudicada a análise da concentração de recursos em relação ao total de solicitações efetivamente apresentadas. Esse fato, além de caracterizar um descontrole da Sedec, assunto que será tratado em tópico específico deste relatório, impede que informações relevantes sobre a alocação de recursos para ações preventivas sejam apresentadas de forma transparente.

114. No âmbito do TC 008.556/2009-3, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que tratou de auditoria operacional na Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec), com o objetivo de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade de suas ações, já havia sido registrada “a falta de critérios para distribuição de recursos e a concentração em poucas unidades da federação”.

115. No relatório de auditoria, foi evidenciado que nos exercícios de 2008 e 2009 houve forte tendência de concentração de recursos nos municípios do Estado da Bahia, com aplicação de 65,1% do montante efetivamente transferido para o período. A equipe destacou que, em 2009, 90% das transferências de recursos financeiros relativos a obras preventivas de desastres foram para esse Estado. Cabe registrar que este período compreende o mandato sob gestão do Ministro Geddel Vieira Lima (16/3/2007 a 31/3/2010), proveniente do Estado da Bahia.

116. Apesar desse período não estar no escopo da presente auditoria, essas considerações visam demonstrar que a falta de critérios para distribuição de recursos e a concentração em poucas unidades da federação é recorrente no MI.

117. Ressalta-se que este Tribunal já havia determinado no item 9.1.4. do Acórdão 729/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, adoção e divulgação de critérios objetivos para a distribuição de recursos para obras preventivas, de forma a garantir que fossem alocados nas áreas que apresentassem maior risco e contribuíssem para mitigar os prejuízos humanos e materiais resultantes de eventos naturais adversos.

118. Decorrente deste acórdão, foram realizados três monitoramentos. No primeiro (TC 000.741/2011-6), constatou-se que os critérios objetivos para a distribuição dos recursos para obras preventivas não haviam sido adotados.

119. Na ocasião do segundo monitoramento (TC 002.142/2012-0), a Sedec esclareceu que um grupo de trabalho havia sido constituído com o propósito de desenvolver um rol de critérios objetivos para seleção de propostas de convênios. Em 2011, uma primeira proposta foi submetida a teste e, após sofrer revisão em razão de algumas fragilidades constatadas, chegou-se a um conjunto de critérios que seriam aplicados ao Chamamento Público a ser realizado em 2012. No entanto, uma alteração nas competências do Ministério da Integração e do Ministério das Cidades demandou nova alteração dos critérios definidos pelo grupo. Isto porque o MI ficaria como responsável pelas obras de contenção de cheias e o Ministério das Cidades pelas ações de drenagem urbana e de contenção de encostas.

120. No último monitoramento (TC 020.837/2014-3), o MI apresentou a Nota Técnica 65/DAG/Sedec/MI, informando que as ações para obras de prevenção constituíam atribuição do Ministério das Cidades e que a participação da Sedec nessa questão limitar-se-ia ao desenvolvimento de cursos de capacitação com foco na prevenção e preparação para atender a população na ocorrência de desastres naturais, em parceria com os Estados, Municípios e o Distrito Federal. Assim, após os monitoramentos (TC 000.741/2011-6, TC 002.142/2012-0 e TC 020.837/2014-3) nenhuma ação efetiva foi tomada.

121. Convém esclarecer que a concentração de recursos em determinados Estados não ficou caracterizada no Ministério das Cidades. A tabela e gráfico abaixo apresentam os dados apurados referentes ao Ministério das Cidades no período de 2012 a 2017.

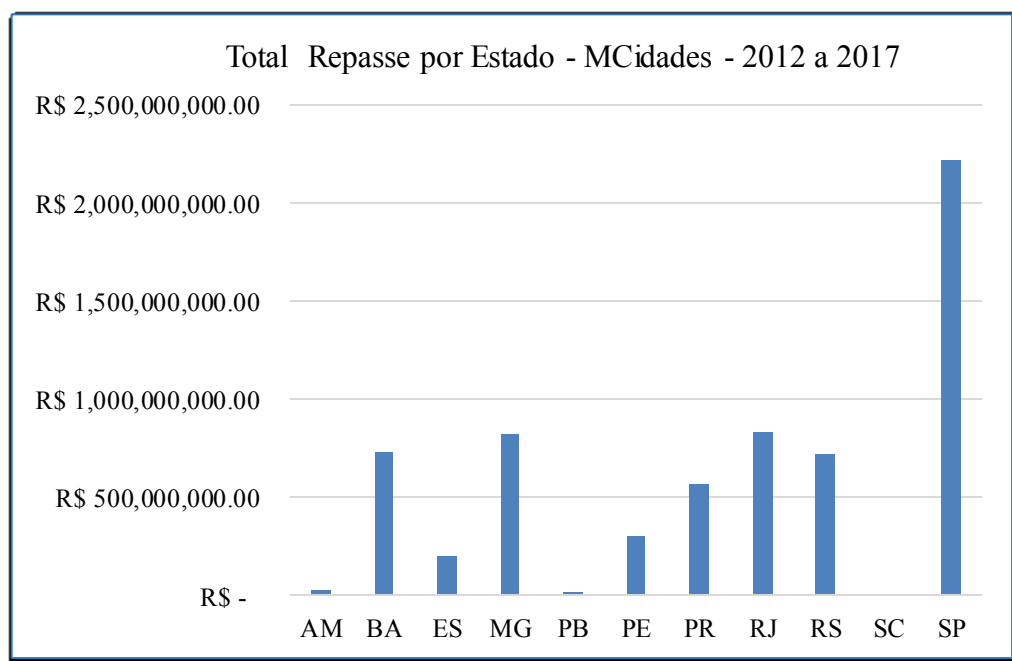
Tabela 4 - Valores aprovados pelo Ministério das Cidades, por Estado – 2012 a 2017

Estados	VALOR TOTAL APROVADO 2012-2017 (R\$)
AM	R\$ 25.094.151,00
BA	R\$ 728.304.677,99
ES	R\$ 203.059.735,95
MG	R\$ 821.640.000,00
PB	R\$ 16.920.190,26
PE	R\$ 304.890.941,00
PR	R\$ 563.692.936,04
RJ	R\$ 827.973.944,26
SC	R\$ 11.330.994,89
SP	R\$ 2.214.616.364,25
Total Geral	R\$ 6.439.766.604,88

Fonte: Elaboração própria, a partir de banco de dados do MCidades (peças 55 e 56)

Nota: Não há registro de repasses para ações de prevenção por esse Ministério desde dezembro de 2015.

Gráfico 10 - Total de repasses pelo Ministério das Cidades, por Estado – 2012-2017



Fonte: Equipe de auditoria, a partir de banco de dados do MCidades (peças 55 e 56)

122. *Percebe-se que os maiores investimentos ocorreram no Estado de São Paulo, que é, efetivamente, o estado mais populoso do País (representaram 34% dos recursos). Todavia, essas aprovações para São Paulo ocorreram em 2013 e 2014, desvinculadas do período em que houve mandato de ministro oriundo daquele estado (de 1º/1/2015 a 15/4/2016, quando ocorreu apenas uma seleção de empreendimento, e foi para o Estado da Bahia). Além disso, é importante considerar que muitos outros entes da Federação receberam recursos significativos no período analisado.*

123. *Vale esclarecer que, em entrevista realizada dia 5/9/2018, junto à área responsável pela análise das solicitações de ações de prevenção da Sedec (peça 73), foi relatada grande dificuldade dos entes em realizar a formalização dos pedidos de recursos, seguindo os requisitos mínimos necessários.*

124. *Dessa forma, foi desenvolvido um programa de capacitação para os entes, tendo início no Estado do Pará em 2017, seguindo em 2018 para Sergipe, Acre e Mato Grosso (peça 73, p. 9). Segundo a responsável pela área técnica, após a realização dos cursos os entes passam a compreender o funcionamento da defesa civil e tornam-se capacitados para realizar as solicitações de recursos. Assim, segundo o órgão, justifica-se a quantidade de aprovações para os municípios do Pará, uma vez que foi o primeiro estado a ser capacitado.*

125. *A Sedec salientou que a área realiza a análise técnica de todas as solicitações que chegam e encaminha ao Secretário sem juízo de priorização, cabendo ao responsável pela Sedec a destinação dos recursos (peça 73, p. 10). Não obstante essas avaliações técnicas, que definem se determinada proposta é passível ou não de receber o aporte federal, percebe-se que a falta de critérios na priorização da destinação dos recursos confere alto grau de discricionariedade na escolha das ações a serem contempladas, o que pode ensejar direcionamento no atendimento das solicitações.*

126. *Isto porque, como os recursos são escassos, segundo os gestores, não é possível atender a todas as solicitações aprovadas. A excessiva discricionariedade na escolha de quais empreendimentos serão contemplados pode privilegiar um ente em detrimento de outro. Tal fato fere o princípio da impessoalidade exigível na administração pública (art. 37, caput, da CF) e, ainda, pode resultar numa aplicação menos eficiente dos recursos disponíveis com prejuízos ao alcance dos objetivos da PNPDEC (art. 5º, inciso I, da Lei 12.608/2012).*

127. *Dessa maneira, é primordial o estabelecimento de critérios técnicos claros e objetivos para o atendimento dos pedidos de recursos para prevenção, que sigam os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal de 1988). Convém destacar que a destinação dos recursos voltados à prevenção de desastres deve, necessariamente, considerar o risco ao qual as populações estão submetidas e a incidência da ocorrência de desastres no território.*

128. *Após analisar o relatório preliminar de auditoria, a Sedec informou alguns requisitos e procedimentos que devem ser observados na análise prévia às transferências de recursos para ações preventivas; todavia, não se tratam de critérios técnicos de priorização de ações de prevenção (peça 85, p. 6). Ademais, a própria Sedec confirmou, em resposta a ofício de requisição, que ainda não estabeleceu esses critérios, conforme já mencionado no item 97 deste relatório.*

129. *Além disso, a afirmação apresentada pela Sedec de que as áreas de risco no país vêm aumentado corrobora a necessidade de estabelecimento de critérios técnicos para priorização das ações de prevenção. Isso porque o crescimento das áreas de risco deve afetar a demanda por recursos para ações preventivas.*

130. Conclui-se, portanto, que devido à falta de critérios técnicos para a priorização das ações preventivas ocorreu uma distribuição desigual de recursos federais destinados à prevenção de desastres no país, com indícios de direcionamento para alguns entes da Federação (no âmbito do então Ministério da Integração Nacional).

131. Nesse sentido, reputa-se necessária medida por parte do novo Ministério do Desenvolvimento Regional para estabelecer critérios técnicos de priorização, conforme preceitua o art. 28 da Portaria MI 624/2017 e em consonância com o item 9.1.4 do Acórdão 729/2010-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler. Cabe destacar que os critérios a serem estabelecidos deverão ser claros e objetivos, com base em aspectos de materialidade, potencial prejuízo social, humano, econômico e ambiental, podendo ser revistos periodicamente de acordo com a necessidade.

III.2. Falta de definição clara dos papéis dos órgãos envolvidos nas ações de prevenção

132. Verificou-se que, no âmbito do Programa 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, integrante do PPA 2016-2019, o então Ministério da Integração Nacional foi incluído entre os responsáveis pela consecução das metas do Objetivo 0169 – Apoiar a redução do risco de desastres naturais em municípios críticos a partir de planejamento e de execução de obras, que antes eram exclusivas do Ministério das Cidades.

133. Ainda, que a Portaria MI 624/2017 passou a prever a transferência de recursos visando à execução de obras por parte do Ministério da Integração, em adição às ações não estruturantes que o órgão já exercia anteriormente.

134. Ou seja, de acordo com essa regra, tanto o Ministério das Cidades quanto o Ministério da Integração passaram a ser responsáveis por gerir recursos destinados a obras de prevenção em áreas de risco, ao passo que as ações de caráter não estruturantes permaneceram sob responsabilidade exclusiva deste último.

135. No âmbito do extinto MCidades, as ações de prevenção desempenhadas sob a rubrica do Programa 2040 antes da fusão desse Ministério com o MI eram as seguintes:

- 8865 – Apoio ao planejamento e execução de obras de contenção de encostas em áreas urbanas;
- 10SG – Apoio a sistemas de drenagem urbana sustentável e de manejo de águas pluviais.

136. Já no âmbito do então Ministério da Integração Nacional, as ações desempenhadas sob a rubrica do Programa 2040, com foco na prevenção, eram essas abaixo relacionadas, conforme informações disponíveis no Portal do MI:

- 8172 – Realização de reuniões de coordenação entre integrantes do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC e órgãos estaduais e do Distrito Federal, treinamento e apoio à elaboração e ao aperfeiçoamento do planejamento estadual e municipal de Defesa Civil, organização de recursos humanos e logísticos, tudo isso objetivando fortalecer as entidades de Defesa Civil nas três esferas de governo e promover melhor articulação e preparo das unidades integrantes do SINPDEC. Essa ação ainda contempla a gestão e o planejamento do Sistema de Proteção de Defesa Civil;
- 8348 – Apoio a obras preventivas de desastres.

137. Diante da falta de um maior detalhamento das intervenções inseridas nessas ações estruturantes de prevenção (quais sejam, as obras), questionou-se os gestores sobre a possibilidade de haver alguma sobreposição entre as atividades efetivamente desempenhadas pelos dois órgãos. Ou mesmo sobre a existência de algum critério que estabelecesse a qual

Ministério o município deveria se dirigir ao apresentar sua proposta de solicitação de recursos, de acordo com a intervenção a ser feita.

138. Analisando-se o ofício 046/2016/AECI/GM/MCIDADES, de 3/2/2016, enviado pelo Ministério das Cidades em sede da fiscalização TC 035.869/2015-1, realizada em ocasião pretérita por este TCU, que teve como objeto a avaliação da gestão das obras de prevenção a desastres naturais, o ente esclareceu que, de acordo com as atribuições definidas pelo Programa 2040 no âmbito do PPA 2016-2019, coube à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) gerir ação 10SG por meio das iniciativas de macrodrenagem para controle e prevenção de enxurradas e alagamentos em áreas urbanas com mais de 50 mil habitantes ou inseridos em regiões metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento, com recursos do Orçamento Geral da União e com recursos onerosos, a exemplo do FGTS e do FAT/BNDES (peça 58).

139. Ainda, segundo o então MCidades, coube ao Ministério da Integração Nacional, por meio da Sedec, apoiar as iniciativas de controle de cheias e inundações graduais de caráter regional em áreas urbanas de municípios com menos de 50 mil habitantes ou em áreas rurais, admitindo-se, em caráter excepcional, sua atuação em áreas urbanas de municípios com mais de 50 mil habitantes apenas quando a natureza da intervenção requeresse a construção de barragens.

140. Essa mesma divisão de atribuições consta do “Manual para Apresentação de Propostas para Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais” (peça 16), publicado pela SNSA e disponibilizado no respectivo site, ao dispor sobre os municípios elegíveis para solicitação de recursos a serem aplicados na referida finalidade.

141. Em adição, o Despacho 1812/2018/SNSA (peça 50), de 18/9/2018, esclareceu que, em 2012, foram realizados estudos conjuntos entre MCidades, Sedec, Centro de Pesquisas de Desastres Naturais da Universidade Federal de Santa Catarina e Agência Nacional de Águas a fim de definir parâmetro de priorização para seleção de empreendimentos de ações preventivas relacionados à minimização de desastres.

142. Como resultado, embora ainda não regulamentado oficialmente, segundo informado pelo próprio Ministério das Cidades, o trabalho identificou um conjunto de 133 municípios prioritários elegíveis para o apoio da Ação 8865, cujas propostas passariam a ter prioridade na análise, e 268 municípios para a Ação 10SG. Contudo, a partir de 2018, o foco da Ação 10SG deixou de se restringir à lista de municípios críticos. Passou a considerar a lista de municípios brasileiros prioritários mapeados e setorizados pelo CPRM (com áreas de alto e muito alto risco a movimentos de massa e enchentes e cujo processo dominante seja decorrente de eventos hidrológicos críticos: inundação, enxurrada, enchente ou alagamento – peça 50).

143. Desse modo, considerando-se as obras de macrodrenagem destinadas à prevenção em áreas de risco, em que pese a Sedec não fornecer o mesmo detalhamento de informações, entende-se que havia um critério para a repartição das atribuições entre os dois Ministérios envolvidos até 2018, qual seja, o número de habitantes do município proponente.

144. Já em relação às obras de contenção de terra em áreas urbanas, não foi encontrado nenhum detalhamento ou critério que indicasse ao município a qual Ministério deveria ser endereçada a proposta de solicitação de recursos, ou seja, se a proposta deveria ser inserida no escopo da ação 8865 do MCidades ou da ação 8348 do MI.

145. Consultando-se o “Manual para Apresentação de Propostas para a Ação 8865 – Apoio ao Planejamento e Execução de Obras de Contenção de Encostas em Áreas Urbanas” (peça 21), publicado pelo MCidades e disponibilizado no respectivo site eletrônico, constata-se que a ação tem como objetivo promover um conjunto de ações estruturantes e não estruturantes visando à redução dos riscos de deslizamentos em encostas de áreas urbanas e que as modalidades de

atendimento auxiliam os municípios no mapeamento de suas áreas de risco, na elaboração de projetos de engenharia e na execução de intervenções estruturais consideradas prioritárias para evitar a ocorrência de deslizamentos nas encostas de suas áreas urbanas.

146. Quanto à elegibilidade, o documento estabelece que poderiam apresentar propostas ao Ministério das Cidades o Chefe do Poder Executivo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ou seu representante legal. Ainda, que as propostas deveriam atender a municípios com histórico de acidentes graves de deslizamentos de encostas com ocorrência de mortes e que, no caso de propostas pleiteadas no âmbito do PAC 2, o Ministério das Cidades publicaria a relação dos municípios elegíveis para cada estação do ano no próprio site, no entanto, essa informação não foi encontrada.

147. Já a Sedec estabelece em seu site eletrônico que as ações de prevenção inseridas na Ação 8438 – Apoio a Obras Preventivas de Desastres compreendem medidas referentes ao planejamento da ocupação do espaço geográfico e à execução de obras e serviços, principalmente relacionados com intervenções em áreas de risco, tais como, aquisição e instalação de equipamentos, infraestrutura urbana e rural, estabilização de encostas, contenção de erosões, relocação de famílias de áreas de risco, prestação de serviços essenciais, proteção do patrimônio público e demais ações que visem diminuir a vulnerabilidade da população aos desastres, em complementação à atuação municipal e estadual.

148. No tocante às ações em áreas rurais, nota-se que a responsabilidade recaía unicamente sobre o Ministério da Integração Nacional, haja vista regras definidas no manual do Ministério das Cidades e na Ação 8438, reproduzidas nos parágrafos anteriores. Contudo, permanece a falta de clareza quanto às obras de contenção localizadas em áreas urbanas, pois ambos os Ministérios as tinham inseridas entre suas responsabilidades.

149. Percebe-se, assim, que não havia uma centralização das ações, o que implicava falta de controle sobre o que estava sendo executado nessa vertente da prevenção. Em última análise, fragilizava-se o controle da PNPDEC. Isto porque existiam dois atores atuando em ações semelhantes, e cada um com seus critérios de seleção. Assim, não era possível garantir, por exemplo, que estavam sendo apoiados os empreendimentos que, de fato, atenderiam aos mais necessários.

150. A título de exemplificação, apresenta-se o seguinte cenário hipotético: um município que solicitasse recursos para a execução de uma determinada obra ao então MCidades poderia não ter sua obra selecionada em razão de existirem outras mais importantes para esse ministério. Em vista da sobreposição de atuação, uma outra obra, menos relevante que aquela não selecionada pelo MCidades, poderia ser selecionada pelo extinto MI, haja vista estar enquadrada nos seus critérios de seleção e apresentar importância relativa (comparativamente às demais solicitações que chegaram a esse ministério) que justificasse a sua seleção.

151. Esse exemplo demonstra que a fragmentação na atuação pode gerar distorções na condução da Política como um todo, de modo a não se atingir a maximização dos resultados com os recursos disponíveis.

152. Conforme Referencial para Avaliação de Governanças em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU), a coordenação e a coerência de políticas são valores essenciais a serem aspirados no processo da governança. Uma coordenação precária poderá resultar na deterioração da qualidade dos serviços prestados pelo governo. Para tanto, as organizações públicas precisam trabalhar em conjunto para obterem resultados positivos nas políticas públicas. Do contrário, ocorrerá fragmentação da missão e sobreposição de programas. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas. Nesse sentido, é preciso uma estrutura clara

de liderança e uma definição de papéis e de responsabilidades para mitigar os riscos de fragmentação, sobreposição ou duplicidade.

153. Há que registrar que as equipes técnicas da SNSA e da Sedec se manifestaram sobre a eventual possibilidade de duplicidade das ações dos ministérios a respeito de uma proposta específica, ou seja, sobre a possibilidade de os dois ministérios estarem avaliando pedidos de aporte de recursos para uma mesma intervenção. Os técnicos afirmaram em entrevistas (peça 73, p. 7 e 23) não haver casos de solicitações de recursos para uma intervenção de prevenção nos dois órgãos simultaneamente pois, além de considerarem que as atribuições são suficientemente definidas, os técnicos de ambos os órgãos conversam entre si para evitar a ocorrência de eventuais casos de duplicidade nos pedidos.

154. Todavia, há que se mencionar um outro fator que impediu a materialização de eventual duplicidade de atuação nos casos de obras de contenção de encostas em áreas urbanas: enquanto o MI só passou a gerir recursos para obras de prevenção em 2017, desde 2016 o MCidades não dispunha de recursos para selecionar propostas apresentadas com essa finalidade. Ou seja, mesmo que um município tenha apresentado a proposta aos dois órgãos, ela não poderia ter sido selecionada pelo MCidades em razão da falta de recursos.

155. Ainda, quando das entrevistas realizadas com servidores das defesas civis estaduais e municipais, verificou-se que a maior parte deles desconhecia a existência de recursos do MCidades destinados a obras preventivas para minimização de desastres e, por essa razão, vinham apresentando propostas somente ao MI, fator adicional que pode ter contribuído para evitar a duplicidade de esforços no que se refere às ações de prevenção.

156. Em que pesem as alegações dos envolvidos, bem como as condições orçamentárias do MCidades, que, na prática, impediram a ocorrência de duplicidade de atuação dos dois ministérios acerca de uma proposta específica, evidencia-se, ao menos no que se refere a este tipo de obra (contenções em áreas urbanas), a fragmentação da política pública, com possibilidade de sobreposição de ações. Este fato, conforme já observado, não se coaduna com as boas práticas de governança das políticas públicas, implicando potenciais prejuízos à maximização dos seus resultados.

157. Com a transformação dos Ministérios das Cidades e da Integração Nacional no Ministério do Desenvolvimento Regional, a fragmentação aqui apontada pode ser elidida. Contudo, em que pesem as ações de prevenção 8865, 10SG, 8172 e 8348 do Programa 2040 estarem, a partir de 2019, sob a gestão de um único ministério, o problema aqui identificado pode permanecer, caso não sejam definidos os papéis de cada órgão que atuam nessas ações de forma clara e específica. Como o regimento interno do MDR ainda não foi publicado, essa análise ainda não pode ser realizada.

158. Nada obstante, mostra-se necessária a atuação dos gestores com vistas a delimitar a atuação de cada órgão envolvido nas ações da prevenção, a fim de evitar os riscos de fragmentação, sobreposição e duplicidade de ações.

IV. Deficiências na estruturação e atuação dos integrantes do Sinpdec

159. Foram verificadas deficiências na estruturação e atuação dos membros do Sinpdec, principalmente dos órgãos municipais de defesa civil, no que concerne à atuação preventiva com vistas à redução de riscos de desastres e à estrutura e ao preparo desses entes para enfrentar as situações de emergência e estados de calamidade pública. Dentre as deficiências, destacam-se a baixa utilização de instrumentos de gerenciamento de riscos, bem como de instrumentos de planejamento com abordagem de prevenção de desastres, mesmo em municípios que enfrentam comumente enchentes, enxurradas e deslizamento de terras.

160. Conforme já comentado, desde a década de 1990, as comunidades internacionais vêm dando ênfase a ações de prevenção. Foram realizadas três conferências mundiais, sendo que a última culminou com o documento Marco de Sendai para a Redução de Risco de Desastre 2015-2030. No Brasil, as já mencionadas Leis 12.340/2010 e 12.608/2012 também apresentam esse enfoque preventivo.

161. A Lei 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, apresenta em seu art. 4º, inciso III, a priorização das ações preventivas relacionadas à minimização de desastres. No mesmo sentido, o art. 5º relaciona onze objetivos, dos quinze listados, que são diretamente ligados à prevenção de desastres.

162. A Lei 12.340/2010, por sua vez, prevê a formação de um cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. O referido cadastro ainda não foi implementado. Tal fato já havia sido registrado no âmbito do TC 025.143/2013-1 – Acórdão 760/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, e no monitoramento da referida decisão (Acórdão 1.567/2016-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro). Essa situação permanece até o momento (peça 30, p. 3 e 6).

163. Os municípios inscritos nesse cadastro deverão adotar uma série de providências, conforme estabelecido na referida Lei (art. 3º-A, §2º), que buscam preparar esses entes para atuar em situações de emergência e estados de calamidade pública, bem como a se antecipar aos desastres naturais com vistas a reduzir seus impactos e a evitar ou reduzir a instalação de novos riscos. As exigências para os municípios inscritos no cadastro estão abaixo indicadas:

Art. 3º-A. O Governo Federal instituirá cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento.

(...)

§2º Os Municípios incluídos no cadastro deverão:

I - elaborar mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

II - elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC;

III - elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre;

IV - criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e

V - elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo e para o aproveitamento de agregados para a construção civil.

164. No mesmo artigo, a Lei 12.340/2010 também orienta acerca do conteúdo do plano de contingência:

§ 7º São elementos a serem considerados no Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil, a ser elaborado pelo Município:

I - indicação das responsabilidades de cada órgão na gestão de desastres, especialmente quanto às ações de preparação, resposta e recuperação;

II - definição dos sistemas de alerta a desastres, em articulação com o sistema de monitoramento, com especial atenção dos radioamadores;

III - organização dos exercícios simulados, a serem realizados com a participação da população;

IV - organização do sistema de atendimento emergencial à população, incluindo-se a localização das rotas de deslocamento e dos pontos seguros no momento do desastre, bem como dos pontos de abrigo após a ocorrência de desastre;

V - definição das ações de atendimento médico-hospitalar e psicológico aos atingidos por desastre;

VI - cadastramento das equipes técnicas e de voluntários para atuarem em circunstâncias de desastres;

VII - localização dos centros de recebimento e organização da estratégia de distribuição de doações e suprimentos.

165. Com o mesmo intuito de estruturar e preparar os entes federados a se anteciparem e enfrentarem de forma adequada as SE e ECP, a Portaria MI 624/2017, que trata das transferências de recursos para ações de prevenção e de recuperação, exige, em seu art. 2º, para solicitação de recursos de prevenção, seja para ações estruturantes como não estruturantes, a comprovação de criação formal do órgão de proteção e defesa civil no município ou estado.

166. As mencionadas normas que tratam do tema proteção e defesa civil apresentam diversas ferramentas de gerenciamento de riscos que precisam ser utilizados pelos entes integrantes do Sinpdec para uma adequada atuação, nada obstante alguns desses instrumentos não estarem sendo exigidos como condição para aporte de recursos federais. Isso porque, até o momento, não houve a criação do cadastro nacional de municípios em áreas de risco, acima citado, previsto no art. 3º-A da Lei 12.340/2010.

167. Por outro lado, a incidência de eventos adversos, a intensidade com que eles ocorrem e as vulnerabilidades de cada município produzem cenários próprios e específicos que definem necessidades distintas de investimento em defesa civil. Ademais, não se pode olvidar da autonomia dos entes federados na definição de suas prioridades. Nesse contexto, a equipe de auditoria procurou identificar se os municípios estão buscando atuar de modo preventivo, preparando-se para as SE e ECP e buscando reduzir os riscos de desastres.

168. Uma das ferramentas estabelecidas em Lei são os fundos específicos de defesa civil. A Lei 12.340/2010 prevê dois tipos de transferências obrigatórias de recursos federais para ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres: as transferências por meio de depósito em conta específica e as transferências fundo a fundo (art. 1º-A).

169. Dos municípios que responderam o questionário, 20% afirmaram possuir fundo municipal de proteção e defesa civil. Já em relação aos estados, 41% confirmaram a existência do fundo. Além de 20% ser um percentual baixo, que aponta para deficiências no sistema nacional, as transferências federais fundo a fundo não estão ocorrendo, porque o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) ainda não está regulamentado (peça 30, p. 6).

170. Considerando que muitos municípios não costumam ser vitimados por eventos climatológicos adversos de maior gravidade, seria importante poder avaliar a estrutura e o preparo para enfrentar as situações de emergência e estados de calamidade pública, em especial, daqueles municípios que tivessem em seu território riscos relevantes. Nesse contexto, tendo em vista a ausência de criação do cadastro nacional de municípios com áreas de risco (previsto no art. 3º-A da Lei 12.340/2010), para a presente análise, utilizou-se como referência os entes constantes de relação conhecida como lista de municípios prioritários, composta por 821 municípios com maior número de ocorrência de desastres (peça 30, p. 2)

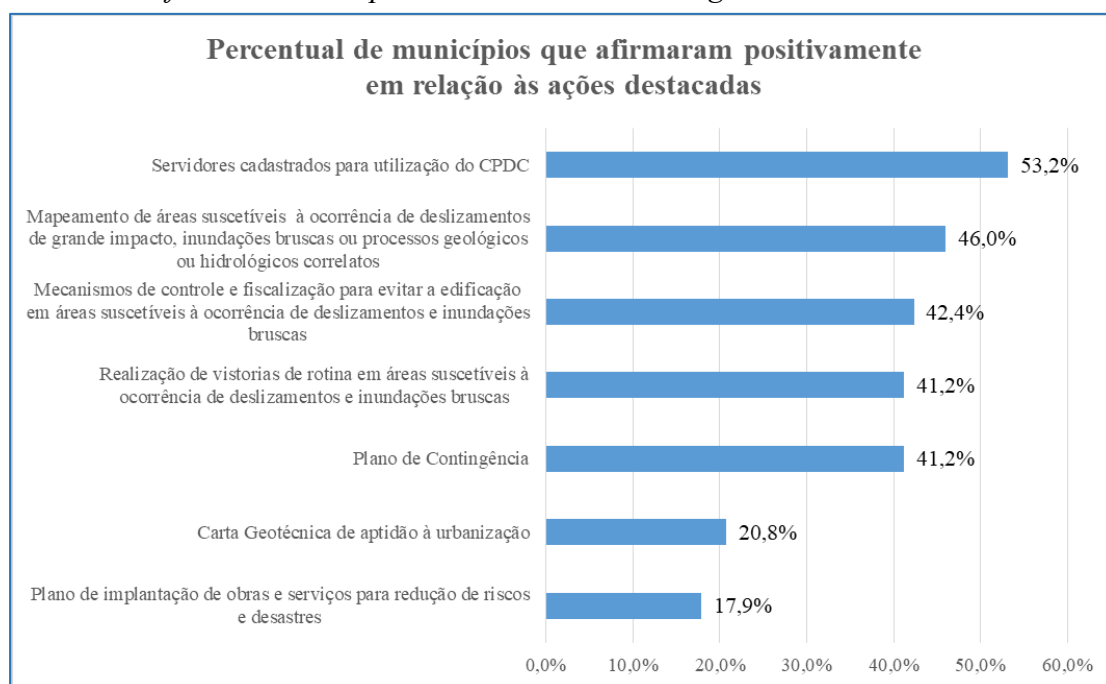
171. Responderam o questionário eletrônico aplicado 135 municípios integrantes dessa lista de municípios prioritários. Desses, 68% afirmaram não possuir fundo específico de proteção e defesa civil.

172. Dentre as vantagens de criação dos fundos municipais e estaduais de proteção e defesa civil está o fato de que sua criação acaba apontado fontes de receitas e abrindo possibilidades de recebimento de doações específicas para a área. Cumpre ressaltar que a falta de orçamento específico também foi uma queixa apresentada por estados e municípios em resposta ao questionário aplicado (peças 59 e 60).

173. Outrossim, a criação dos fundos específicos nos municípios, estados e União também foi aprovada como princípio e diretriz da 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil, realizada em 2014 com o objetivo de formular propostas para contribuir com o fortalecimento do Sinpdec (peça 61, p. 40 e 42). A referida conferência ocorreu com a participação de representantes do poder público e agentes da defesa civil, da sociedade civil, de conselhos profissionais, de conselhos de políticas públicas e da comunidade científica.

174. Ainda no tocante à atuação dos municípios na prevenção e redução de riscos de desastres, foram feitos questionamentos sobre o cumprimento de requisitos previstos em lei e considerados boas práticas de gerenciamento de riscos de desastres, cujas respostas encontram-se no gráfico abaixo.

Gráfico 11 - Municípios com instrumentos de gerenciamento de riscos



Fonte: Respostas ao questionário aplicado aos municípios (peça 59)

175. Note-se que a utilização do Cartão de Pagamento de Defesa Civil (CPDC) está estabelecida no Decreto 7.257/2010 e regulamentada na Portaria MI 607/2012. As demais ações, com exceção das vistorias em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos e inundações bruscas, são exigências previstas no art. 3º-A da Lei 12.340/2010, §2º, para os municípios inscritos no já citado cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, que ainda não foi instituído pelo Governo Federal.

176. Com exceção do cadastro de servidores para utilização do CPDC, imprescindível para a utilização de recursos federais voltados às ações de resposta – socorro, assistência às vítimas e

restabelecimento dos serviços essenciais, as demais ações são realizadas por menos da metade dos municípios que responderam as respectivas perguntas do questionário elaborado pela equipe de auditoria. Esse fato demonstra espaço para avanço na estruturação dos municípios e na atuação preventiva na área de proteção e defesa civil.

177. Especificamente no que tange ao plano de contingência, convém destacar o que é mencionado pela Sedec em material publicado em seu portal:

O Plano de Contingência - PLANCON funciona como um planejamento da resposta e por isso, deve ser elaborado na normalidade, quando são definidos os procedimentos, ações e decisões que devem ser tomadas na ocorrência do desastre. Por sua vez, na etapa de resposta, tem-se a operacionalização do plano de contingência, quando todo o planejamento feito anteriormente é adaptado a situação real do desastre. (in Módulo de formação: elaboração de plano de contingência: Livro Base. Brasília: MI, 2017, p. 21)

178. Dos 135 municípios prioritários que responderam o questionário eletrônico, 38,5% afirmaram não possuir plano de contingência. Além disso, dos municípios prioritários com planos de contingência, apenas 34% responderam que seus respectivos planos apresentam todos os componentes previstos na Lei 12.340/2010: indicação das responsabilidades de cada órgão na gestão de desastres; definição dos sistemas de alerta a desastres; previsão de exercícios simulados; organização do sistema de atendimento emergencial à população; definição das ações de atendimento médico-hospitalar e psicológico aos atingidos por desastre; cadastramento das equipes técnicas e de voluntários; localização dos centros de recebimento e organização da estratégia de distribuição de doações e suprimentos.

179. Uma pesquisa de informações básicas municipais, conduzida pelo IBGE em 2017, também indagou acerca da utilização de instrumentos de gerenciamento de riscos, em linha com o questionário elaborado nesta fiscalização. Contudo, aquele Instituto levou em consideração os tipos de desastres enfrentados pelos municípios. A título comparativo, cita-se que, no que se refere à existência de planos de contingência, o estudo do IBGE apontou índices que variaram entre 11,7% e 16,5%, a depender do tipo de desastre (pesquisa disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>>, em 10/10/2018).

180. A diferença significativa dos resultados obtidos pelo IBGE em relação à pesquisa realizada no presente trabalho, em que 41% dos municípios responderam possuir plano de contingência, pode ser explicada por dois motivos não excludentes. O primeiro está relacionado à resposta do questionário deste trabalho apenas por uma parcela dos municípios, que pode ser a mais interessada no assunto, inclusive em razão do enfrentamento de desastres com maior frequência. O segundo motivo refere-se aos momentos distintos das duas pesquisas, uma vez que a coleta de dados do IBGE findou em setembro de 2017 e as respostas aos questionários eletrônicos encaminhados na presente fiscalização ocorreram em setembro de 2018. Nesse período, tem sido incentivada pela Sedec a construção de planos de contingência.

181. Quanto ao mapeamento das áreas suscetíveis à ocorrência de desastres, 111 (82%) municípios prioritários afirmaram possuir tal instrumento de gerenciamento de risco. Esse elevado percentual de respostas afirmativas deve decorrer do trabalho de setorização de áreas de risco em regiões urbanas realizadas pelo Serviço Geológico Brasileiro que, segundo a Sedec, já mapeou 1.347 municípios “setorizados em ‘alto’ e ‘muito alto’ risco a movimentos de massa, enchente e inundação” (peça 30, p. 2).

182. Para os demais instrumentos de gerenciamento de risco previstos no art. 3º-A da Lei 12.340/2010, os percentuais de respostas afirmativas no universo de municípios prioritários que responderam o questionário eletrônico foram: plano de implantação de obras e serviços

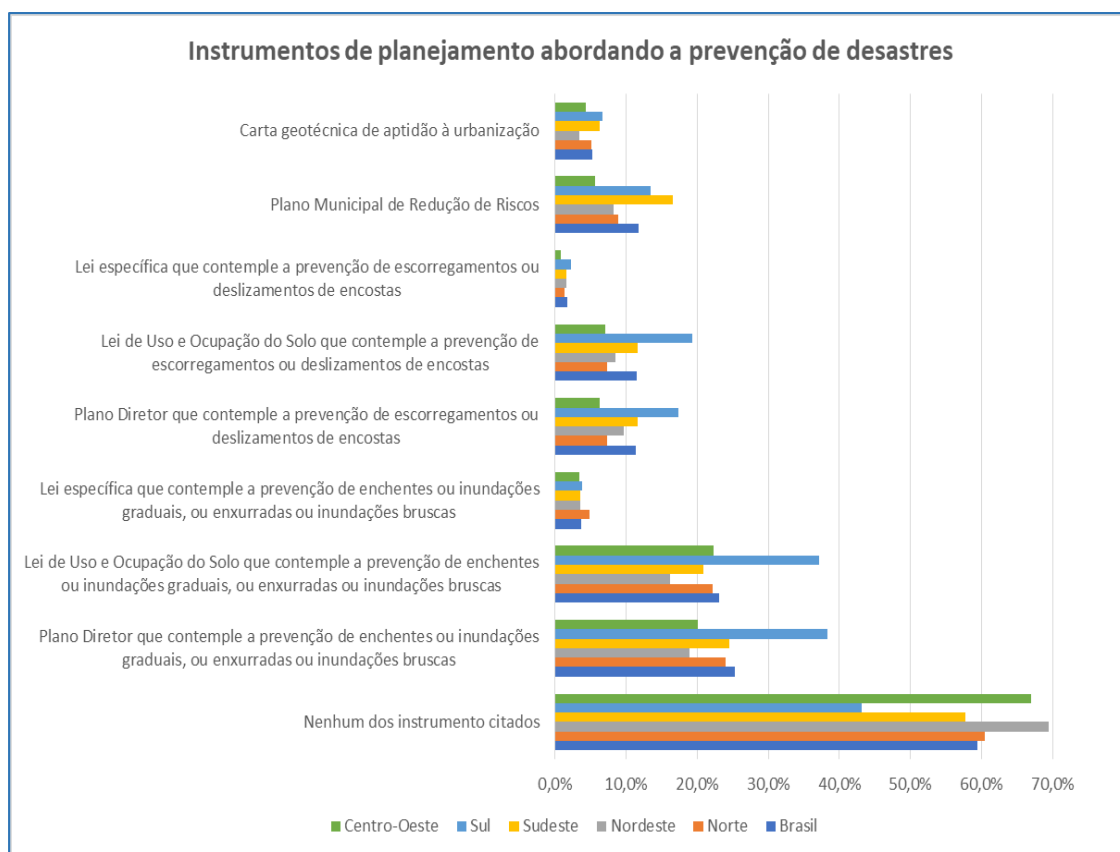
para redução de riscos de desastres (37%); criação de mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas de risco (63%); carta geotécnica de aptidão à urbanização com diretrizes urbanísticas voltadas à segurança dos novos parcelamentos do solo e para o aproveitamento de agregados para a construção civil (47%).

183. Outrossim, no âmbito da pesquisa do IBGE, além dos planos de contingência, os demais instrumentos de gerenciamento de riscos pesquisados foram: mapeamentos de áreas de risco de enchentes ou inundações, programa habitacional para realocação de população de baixa renda em área de risco, mecanismos de controle e fiscalização para evitar ocupação em áreas suscetíveis aos desastres, projetos de engenharia relacionados aos eventos e cadastro de risco (informações sistematizadas sobre moradias em situação de risco com nomes dos ocupantes etc.). Chama a atenção o fato de que 59,4% dos municípios que enfrentam enchentes ou enxurradas responderam não possuir nenhum dos instrumentos de gerenciamento de riscos. No caso dos municípios que enfrentam desastres decorrentes de escorregamentos ou deslizamentos de encostas, esse percentual sobe para 71,4%.

184. Essas informações, aliadas ao resultado do questionário eletrônico aplicado aos municípios, demonstram que, mesmo os municípios que possuem áreas de risco em seu território, apresentam deficiências na atuação preventiva.

185. O gráfico abaixo, também criado a partir da já mencionada pesquisa do IBGE, aponta a ausência de instrumentos de planejamento que apresentem enfoque de prevenção de desastres. Quase 60% dos municípios brasileiros não apresentavam, em 2017, nenhum dos instrumentos questionados.

Gráfico 12 - Municípios com instrumentos de planejamento que abordam prevenção de desastres



Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas – 2017

186. *Note-se que a inclusão da abordagem de prevenção em instrumentos de planejamento como plano diretor e Lei de uso e ocupação do solo é fator relevante para a redução do risco de desastres e pode contribuir para a mudança de enfoque de atuação em ações de resposta e recuperação para efetivas ações preventivas. Quanto ao assunto, vale destacar que a Lei 12.608/2012 alterou o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) tornando obrigatória a elaboração do plano diretor para municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (art. 41, inciso VI, da citada Lei).*

187. *Conforme já registrado, o referido cadastro, de responsabilidade do Governo Federal, previsto no art. 3º-A da Lei 12.340/2010, ainda não foi criado. Sua criação mostra-se como ação prioritária para contribuir com a melhor estruturação do Sinpdec, de modo a viabilizar a atuação preventiva dos seus integrantes, haja vista os diversos instrumentos exigidos em Lei para os municípios a serem inscritos.*

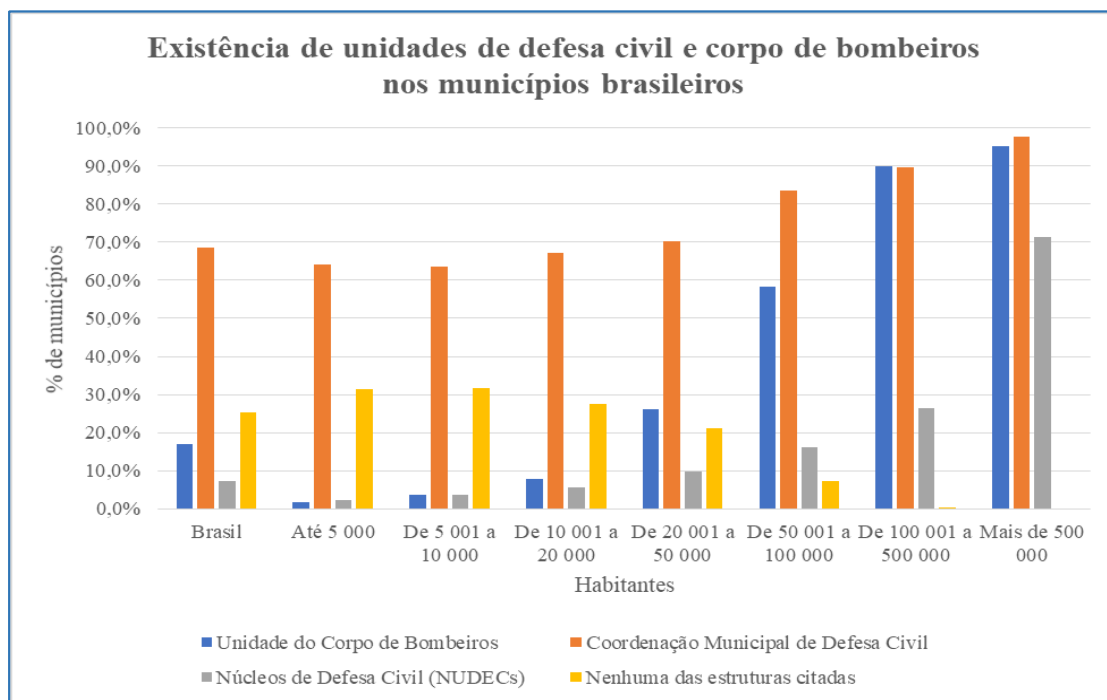
188. *Os núcleos comunitários de proteção e defesa civil (Nupdecs) também são instrumentos que contribuem para o fortalecimento do Sinpdec, pois eles são a ligação entre o governo local e a comunidade. O “Manual de Formação de Nudec’s”, disponível no portal da Sedec, aponta como objetivo desses núcleos comunitários o desenvolvimento de um processo orientativo permanente junto à população com vistas à prevenção e à minimização dos riscos e dos desastres nas áreas de maior vulnerabilidade nos municípios.*

189. *Na 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil também foi aprovada diretriz de incentivo à criação de Nupdecs (peça 61, p. 48). Os núcleos comunitários adquirem maior relevância nas comunidades localizadas em áreas de risco. Esses núcleos estimulam a participação da comunidade e auxiliam na disseminação da cultura de prevenção na área de proteção e defesa civil. Os Nupdecs são formados por voluntários e tornam a ação da defesa civil mais efetiva, inclusive no que concerne à fiscalização e identificação de situações de risco.*

190. *Após as devidas capacitações, os líderes dos núcleos comunitários também auxiliam o governo local a orientar as respectivas comunidades sobre como agir nas situações de emergência, como estar preparado e como atuar de forma preventiva. Além disso, conforme relato de entrevistas realizadas nos trabalhos de campo, vários líderes de Nupdecs auxiliam no cadastramento dos moradores de regiões vulneráveis a desastres, incluindo informações detalhadas como, por exemplo, as residências em que há idosos, crianças ou pessoas com necessidades especiais.*

191. *De acordo com a pesquisa de informações básicas municipais, conduzida pelo IBGE em 2017, apenas 7,4% dos municípios possuíam núcleos comunitários de defesa civil, em que pese a expressiva formação de órgãos de proteção e defesa civil em âmbito municipal. O gráfico abaixo representa essa realidade.*

Gráfico 13 - Unidades relacionadas com defesa civil por tamanho de município



Fonte: IBGE – Pesquisa de Informações Básicas – 2017

192. Esse gráfico mostra, ainda, que a implantação de núcleos comunitários de proteção e defesa civil (Nupdec) é significativa no grupo de municípios com mais de 500.000 habitantes. Em que pesem esses municípios comportarem cerca de 29% da população nacional, segundo Censo IBGE 2010, trata-se de apenas 0,8% do número total de municípios, o que indica que, do ponto de vista da estruturação do sistema, muito poucos entes apresentam esse tipo de organismo em sua estrutura.

193. Não há dúvidas que a importância dos Nupdec é maior nos municípios de médio e grande porte, que são mais populosos, em razão da complexidade estrutural desses entes. Contudo, verifica-se que mesmo nos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes, apenas 26,5% informaram ao IBGE apresentar núcleos comunitários de proteção e defesa civil organizados.

194. A título de exemplo, podem ser citados os municípios de Maricá/RJ, Ipatinga/MG, Lauro de Freitas/BA, Santa Maria/RS e Londrina/PR. Todos são municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, que declararam ao IBGE não possuir Nupdec e que tiveram pelo menos um reconhecimento federal de SE ou ECP entre 2014 e 2016, conforme informações disponíveis no Sistema S2ID.

195. Outro fator que contribui para uma atuação deficiente dos entes integrantes do Sinpdec diz respeito à necessidade de capacitação dos profissionais que atuam na área. Nos municípios visitados durante os trabalhos de campo, pedidos de capacitação foram registrados, por exemplo nas entrevistas com servidores das defesas civis municipais de Manacapuru/AM e Goiânia/GO e da defesa civil estadual do Amazonas (peça 71, p. 4-5 e 24). No questionário aplicado, foi deixado um espaço para considerações dos municípios e a necessidade de treinamento e capacitação esteve entre as questões mais levantadas (peça 59).

196. O parágrafo único do art. 18 da Lei 12.608/2018 prevê como responsabilidade dos órgãos do Sinpdec a profissionalização e a qualificação, em caráter permanente, dos agentes públicos envolvidos. O questionário respondido pelos estados também apresenta vários registros acerca da necessidade de capacitação dos servidores municipais e, inclusive, carência de capacitação de servidores estaduais que atuam na área de proteção e defesa civil (peça 60).

197. Convém ressaltar que a Sedec já realiza capacitações para municípios e estados. Em resposta a ofício de requisição, aquela Secretaria relata a realização de capacitação de servidores das defesas civis dos demais integrantes do sistema:

20. Paralelamente ao retorno da disponibilidade orçamentária para esta Pasta Ministerial operar transferências para ações estruturantes, esta SEDEC vinha desenvolvendo, o Programa Nacional de Capacitação destinado aos órgãos com atribuições de proteção e defesa civil dos entes federativos, o que incluía dentre outros objetivos, a difusão de informações técnicas e metodológicas que habilitariam os entes a encaminhar validamente projetos na área de proteção e defesa civil, inclusive no campo da prevenção, considerada a atualização da legislação de regência desta matéria.

21. Nesse sentido, a área técnica desta Unidade vem realizando capacitações desde o ano de 2017, sendo que agentes de proteção e defesa civil de diversos municípios sergipanos foram atendidos com a execução do respectivo programa, conforme consta do Relatório que ora anexamos a esta peça (doc. n. 0946354). (peça 30, p. 4)

198. A Sedec apresentou uma tabela com o número de pessoas capacitadas desde 2012 (peça 64, p. 2-4). Em seu portal também são divulgadas as capacitações realizadas. Verifica-se que houve um esforço de capacitação (presencial e à distância) entre os anos de 2012 e 2014, principalmente com curso básico de defesa civil e com capacitação para utilização do Sistema S2ID. Nos anos seguintes, houve queda significativa de capacitação, sendo que o portal da Sedec não registra nenhuma capacitação em 2016 e capacitação específica para o Estado do Pará em 2017.

199. Ademais, a Sedec disponibiliza diversas publicações que podem ajudar na capacitação de profissionais que atuam com defesa civil nas três esferas, com destaque para os livros do Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil elaborado por meio de cooperação técnica internacional entre Sedec e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Esse programa de capacitação continuada é composto por seis módulos, elaborados em três formatos: livro base, apostila do instrutor e apostila do aluno.

200. Há quatro módulos cujos livros bases encontram-se disponíveis para download, os quais abordam os seguintes temas: I) Noções básicas de proteção e defesa civil e em gestão de riscos; II) Elaboração de plano de contingência; III) Resposta: gerenciamento de desastres, decretação e reconhecimento federal e gestão de recursos federais em proteção e defesa civil; e IV) Reconstrução: recursos federais em proteção e defesa civil para reconstrução. Exemplar do primeiro módulo encontra-se à peça 65.

201. De acordo com informações da Sedec, o módulo V, que trata do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID), encontra-se em construção. Outrossim, já foi lançado o módulo VI Teórico e Prático de Prevenção de Risco, elaborado após a suspensão da parceria com o PNUD, que ocorreu no segundo semestre de 2017 (peça 30, p. 40 e 48, e peça 84, p. 10).

202. Vale destacar que a própria Sedec considera que o material não esgota as necessidades de “abordagens de temáticas complementares demandadas pelo Sinpdec”, muito embora trate de temas essenciais para o seu fortalecimento (peça 65, p. 6, e peça 30, p. 45). Aquela Secretaria ainda admite que o conteúdo do Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil deve ser constantemente atualizado, levando em consideração as mudanças, eventos, normas, legislação, dentre outros fatores, sempre contando com a participação dos representantes do Sinpdec (peça 85, p. 5).

203. Verifica-se, a partir de informações apresentadas pela Sedec, que o conteúdo do material acima foi disponibilizado na forma de publicação e também formatado como curso, para formação de multiplicadores e para capacitação dos profissionais de defesa civil em si (peça 30, p. 21-44). A Sedec informou a realização, em 2017, de um curso de cada um dos

quatro primeiros módulos para formação de multiplicadores, com carga horária média de vinte horas por módulo e com uma média de 39 participantes, com representantes de 26 estados da Federação (peça 30, p. 45).

204. Adicionalmente, no âmbito do mencionado Programa, foram realizadas, em 2017 e 2018, edições do “Curso Básico de Proteção e Defesa Civil” dirigidas diretamente aos profissionais de defesa civil (e não para formação de multiplicadores). Esses eventos foram desenvolvidos nos estados do Pará, de Sergipe e do Acre, assim como no Distrito Federal. A tabela abaixo apresenta a distribuição das vagas por estado para os mencionados cursos:

Tabela 5 – Distribuição das vagas do Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil, por Estado – 2012 a 2017

ESTADO	MÓDULO					
	I	II	III	IV	V	VI
Pará	139	134	24	62		16
Sergipe	43	45	84	84		15
Acre	24	24				23
São Paulo						7
Mato Grosso						4
Amazonas						2
Goiás						1
Órgãos Federais (incluindo Sedec)						6
Formação de multiplicadores (representantes dos 26 estados e Sedec)	41	35	39	38		
Total	247	238	147	184		68

Fonte: Sedec (peça 30, p. 45-53)

205. Não é possível calcular o quantitativo de profissionais capacitados, tendo em vista que, muito embora não tenha sido afirmado expressamente pela Sedec, tudo indica que os mesmos profissionais cursaram diversos módulos. Isso porque se trata de um curso sequencial e, de acordo com o apresentado no relatório da Sedec, à peça 30, p. 45-53, os módulos realizados nos estados do Pará, Sergipe e Acre, assim como aqueles destinados à formação de multiplicadores, não tiveram módulos em datas coincidentes; pelo contrário, foram cursos com datas próximas facilitando a participação dos mesmos servidores.

206. Observa-se, portanto, que, com exceção dos cursos para formação de multiplicadores, as capacitações no âmbito do Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil foram direcionadas, essencialmente, para servidores municipais e estaduais do Pará, Sergipe e Acre, com grande destaque para o primeiro estado. Os demais estados e municípios não foram, ainda, contemplados com capacitações do citado programa.

207. Ao tomar conhecimento do relatório preliminar de auditoria, a Sedec, por meio do extinto Departamento de Prevenção e Preparação, informou que foram capacitados 1.253 representantes de estados e municípios nos últimos dois anos (peça 85, p. 5). Além de contradizer as informações constantes do Relatório das Atividades Desenvolvidas no Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil Sedec/MI 2017/2018 (peça 30, p. 22-53), esse dado não foi apresentado de forma detalhada, não sendo possível conhecer os municípios e estados dos servidores que receberam capacitação, os períodos em que os cursos ocorreram e se o mesmo servidor que participou de mais de um módulo está sendo

computado mais de uma vez. Note-se que esse quantitativo de 1.253 agentes de defesa civil capacitados supera significativamente o somatório da tabela anterior, cujos dados foram retirados do relatório acima mencionado.

208. De toda sorte, as informações apresentadas caracterizam concentração de capacitação em estados específicos da Federação, em especial do Pará, sem que tenha sido apresentado qualquer embasamento para tal priorização.

209. Portanto, mostra-se adequado recomendar a realização de um planejamento estruturado para a execução do referido Programa, que contemple a definição, a partir de critérios objetivos, do público-alvo específico a ser atingido e de um cronograma de ações de capacitação, de forma a reduzir progressivamente as carências relatadas nas entrevistas realizadas nos municípios visitados, bem como nos questionários respondidos.

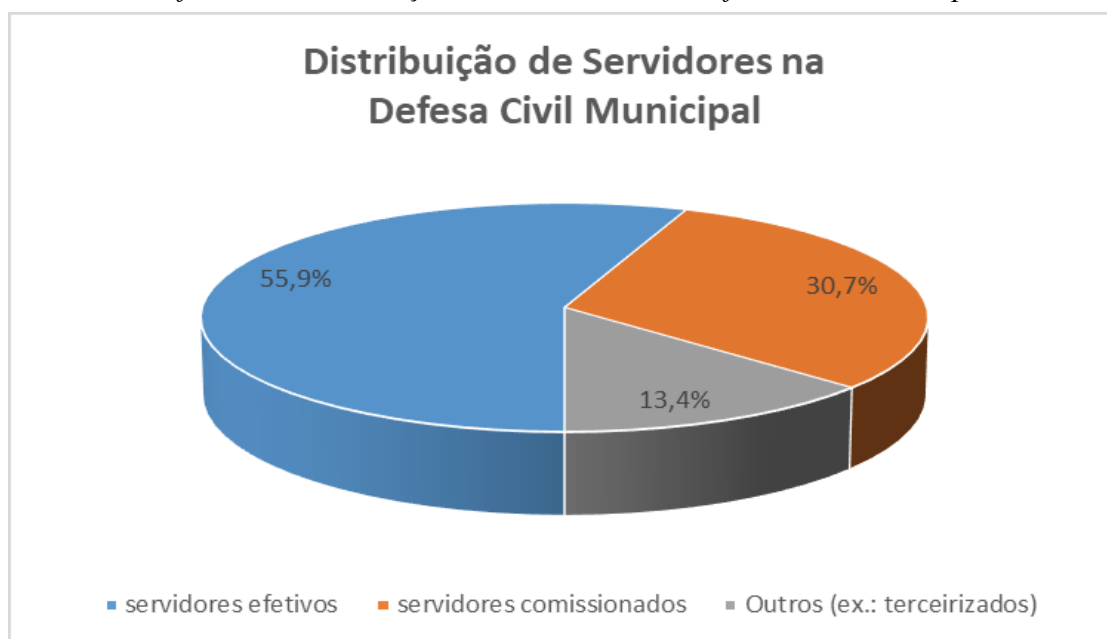
210. Com o adequado planejamento, o Programa deverá disseminar as capacitações de maneira uniforme e programada, abarcando, inicialmente, aqueles municípios que apresentam as maiores vulnerabilidades e maiores riscos, buscando atingir, num prazo razoável, parcela considerável do território brasileiro. Esse planejamento também deverá evitar o direcionamento das capacitações para estados e municípios específicos, respeitando os princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência da administração pública.

211. Outro fator que contribui para uma atuação deficiente dos entes integrantes do Sinpdec é a perda de pessoal capacitado nas três esferas do Sinpdec. De acordo com relatos colhidos nas visitas a municípios e estados e nas entrevistas realizadas com gestores e especialistas na área, assim como nas observações incluídas nos questionários eletrônicos aplicados a estados e municípios, há uma alta rotatividade de pessoal nas defesas civis.

212. A título de exemplo, podem ser citadas as respostas apresentadas aos questionários pelos municípios de Barra Longa/MG, Laje do Muriaé/RJ, Santa Bárbara d'Oeste/SP, Fatima do Sul/MS (peça 59) e pelos Estados do Tocantins, Bahia e Sergipe (peça 60), que mencionaram problemas com a rotatividade de pessoal. Igualmente, esse fato foi objeto de consideração na reunião realizada com dirigentes da Sedec ocorrida em 4/9/2018 (peça 73, p. 8).

213. O percentual elevado de servidores comissionados e terceirizados colabora com a rotatividade de pessoal, que, normalmente, ocorre a cada troca de gestão municipal. De acordo com o questionário aplicado no âmbito da presente fiscalização, 44% da força de trabalho municipal em defesa civil é constituída por servidores não efetivos que ocupam cargos em comissão (31%) ou trabalhadores terceirizados (13%).

Gráfico 14 - Distribuição de servidores nas defesas civis municipais



Fonte: Respostas ao questionário aplicado aos municípios (peça 59)

214. A ausência de carreira específica de defesa civil também é apontada como fator que contribui para a elevada alternância de servidores na área. Esse foi um dos temas abordados na 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil, realizada em 2014, que, dentre as prioridades, destacou a necessidade de “garantir a profissionalização, qualificação e a valorização dos agentes de Proteção e Defesa Civil, por meio da criação da carreira por ingresso através de concurso público nas três esferas de governo” (peça 61, p. 39).

215. Vale ressaltar que não há carreira de defesa civil no âmbito do Governo Federal, nada obstante o tema ter sido prioridade escolhida na 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil em 2014. Por outro lado, verificou-se que alguns integrantes do Sinpdec já possuem cargos de agente de defesa civil, como é o caso dos municípios de Lebon Régis/SC, Mondai/SC, Marilena/PR, Mangaratiba/RJ, Resende/RJ, Ribeirão das Neves/MG, Santa Maria de Jetibá/ES, Rio de Janeiro/RJ, dentre outras. O município de Manacapuru/AM, visitado durante os trabalhos de campo da presente auditoria, encontrava-se, à época da visita, com concurso em andamento com cinco vagas para o cargo de agente de defesa civil.

216. A alta rotatividade de servidores acima mencionada agrava a carência de capacitação na área de proteção e defesa civil e provoca a perda de qualificação dos profissionais que atuam na área.

217. Todas as considerações e informações registradas neste capítulo contribuem para confirmar a necessidade de avanço na atuação dos integrantes do Sinpdec, sobretudo dos municípios, no que concerne a ações preventivas. A Sedec, como órgão central do Sinpdec, compete, nos termos da Lei 12.608/2012, art. 6º, inciso II, c/c o Decreto 9.666/2019, anexo I, art. 12, incisos I, II e V, formular, orientar e conduzir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, coordenar o referido Sistema e estabelecer estratégias e diretrizes para orientar as ações de prevenção e redução de desastres, além de outras atribuições. Como se vê, o papel da Sedec é fundamental para que ocorram avanços significativos no sentido de ações preventivas e com vistas a redução de riscos de desastres.

218. Entretanto, a própria Lei 12.608/2012, prevê, em seu art. 1º, parágrafo único, que as definições técnicas para sua aplicação “serão estabelecidas em ato do Poder Executivo federal”. Contudo, essa regulamentação ainda não foi realizada.

219. Não há dúvidas de que a falta de regulamentação da Lei 12.608/2012, do Funcap e de criação do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos não favorece o avanço desejado dos integrantes do Sinpdec para uma atuação com enfoque mais preventivo, seja com vistas à redução de riscos de desastres, seja para estarem preparados para enfrentar as SE e ECP.

220. A falta de regulamentação também dificulta a implementação da PNPDEC. Ao responder o Ofício de Requisição 1-273/TCU/Secex-SC, a Sedec justificou a ausência de importantes ações a seu cargo, como falta de criação do cadastro nacional de municípios em áreas de risco, previsto no art. 3º-A da Lei 12.340/2010, e a não operacionalização das transferências fundo a fundo pelo fato de não ter sido concluída a regulamentação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (peça 30, p. 3 e 6).

221. Além disso, a ausência da regulamentação da PNPDEC limita a atuação do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec), nos termos do art. 12, incisos III e V, e §1º, da citada Lei. Isso porque o regulamento a ser editado deve definir a organização, composição e funcionamento do Conselho. A sua atuação, no que se refere a expedir procedimentos relacionados a PNPDEC e acompanhar o cumprimento das normas que regem o tema, deve observar as disposições do decreto regulamentador.

222. Da mesma forma, o art. 6º, §2º, da Lei 12.608/2012 estabelece que os prazos para elaboração do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil serão definidos em regulamento. A União ainda não conta com seu Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, fato que já foi objeto de recomendação ao MI no Acórdão 760/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, e à Casa Civil da Presidência da República no Acórdão 1.567/2016-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro.

223. Muito embora a Lei 12.608/2012 determine a elaboração de planos nacional e estaduais em artigos independentes, entende-se que a União, no papel de coordenadora do Sinpdec por meio da Sedec (art. 5º, §2º, do Decreto 7.257/2010), deve instituir seu Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, com metas de curto, médio e longo prazo, que possa servir de orientador dos demais planos de proteção e defesa civil.

224. Ao se manifestar sobre o relatório preliminar de auditoria, a Sedec informou que minuta do plano já se encontra em tramitação no âmbito do Ministério e deve ser discutido pela sociedade e instituições envolvidas.

225. Vale registrar que há estados que já possuem seus respectivos planos, como o Rio de Janeiro e o Espírito Santo, disponíveis na internet. Das 21 unidades da Federação que responderam o questionário eletrônico dirigido a estados e Distrito Federal, nove (43%) afirmaram possuir planos estaduais de defesa civil.

226. O Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, assim como as exigências previstas no art. 3º-A da Lei 12.340/2010 para os municípios inscritos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos são instrumentos de gerenciamento de risco que contribuem para o avanço desejado na área de defesa civil.

227. Entretanto, as deficiências no desempenho dos integrantes do Sinpdec no que concerne à atuação preventiva com vistas à redução de riscos de desastres acarretam efeitos nocivos à toda

população. Isso porque a falta de ações preventivas contribui para a formação de cidades menos resilientes. A campanha “Construindo Cidades Resilientes”, da Organização das Nações Unidas, a cargo do Escritório das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastres, define cidade resiliente como aquela que tem a capacidade de resistir, absorver e se recuperar de forma eficiente dos efeitos de um desastre. De acordo com a ONU, uma cidade resiliente também deve, de maneira organizada, prevenir que vidas e bens sejam perdidos.

228. Com a atuação deficiente dos integrantes do Sinpdec a população fica mais exposta a situações de risco, com municípios menos preparados para atuar no momento dos eventos adversos que causam desastres. Vale lembrar que essa falha na atuação preventiva já havia sido identificada por este Tribunal no âmbito do levantamento sobre o Sinpdec no Estado do Rio de Janeiro em 2013, ocasião em que tal constatação foi registrada como inobservância da União à diretriz de prioridade da prevenção, conforme já mencionado no item 84 deste relatório.

229. Nesse sentido, convém determinar à Casa Civil da Presidência da República para que regulamente o art. 3º-A, da Lei 12.340/2010, de maneira a possibilitar a instituição do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Igualmente, mostra-se necessário determinar a regulamentação da Lei 12.608/2012.

230. Além disso, cabe determinar ao Ministério do Desenvolvimento Regional que envide esforços para instituir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e adote providências para a efetiva operacionalização do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap).

231. Recentemente, o país acompanhou notícias sobre o deslizamento de terra ocorrido em 10/11/2018, no Morro da Boa Esperança, em Niterói/RJ, que deixou 15 pessoas mortas. A CPRM afirmou que estudo realizado em 2015 indicava o risco de deslizamento. O município de Niterói/RJ afirma não ter conhecimento do estudo e a CPRM, por sua vez, informou que o estudo foi entregue à prefeitura na época (peça 62). Vale ressaltar que os estudos ficam disponíveis no portal da CPRM. Esse caso ilustra as consequências que podem advir de deficiências no funcionamento do Sinpdec.

232. Nos trabalhos de campo também foi constatado que alguns municípios visitados não detinham todas as informações que poderiam ser utilizadas em seu favor. Como exemplo, pode-se citar o município de Nazaré/BA, cujos responsáveis pela defesa civil também desconheciam o trabalho feito pelo CPRM naquela municipalidade.

233. Possivelmente, falhas dessa natureza decorrem, dentre outros fatores, da alta rotatividade de servidores nas defesas civis municipais. Dessa forma, com vistas a reduzir o desperdício de recursos e esforços aplicados em proteção e defesa civil e minimizar os impactos da descontinuidade administrativa, mostra-se salutar recomendar à Sedec que institua rotina para apresentação de informações básicas e essenciais aos agentes da defesa civil de estados e municípios, como, por exemplo, os estudos feitos pelo CPRM e os planos de contingência inseridos no S2ID, a cada troca de gestão das esferas municipais e estaduais.

234. Espera-se, com a adoção das medidas sugeridas, o fortalecimento do Sinpdec, tornando os integrantes do Sistema preparados para atuarem com prevenção e gerenciamento de riscos de desastres. Busca-se, também, com as medidas, a formação de cidades e estados mais resilientes e o fortalecimento da cultura de prevenção no país.

V. Falhas nos processos de transferência de recursos.

235. Foram identificadas falhas de naturezas variadas que contribuem para o elevado índice de irregularidades na aplicação dos recursos federais de proteção e defesa civil. Tratam-se de deficiências no processo de solicitação, análise e concessão de recursos, assim como na execução e fiscalização das obras e na apresentação e análise das prestações de contas dos recursos aplicados em defesa civil. Algumas dessas falhas estão na esfera do ente solicitante dos recursos e outras, na própria Sedec.

236. Para identificar as causas das principais irregularidades, foi necessário, inicialmente, verificar quais são, de fato, os problemas mais recorrentes nos processos de prestações de contas dos recursos repassados pela Sedec. Dessa forma, durante os trabalhos de campo, por meio de entrevistas e também mediante ofícios de requisição, os gestores foram questionados acerca das principais irregularidades na aplicação dos recursos federais, bem como das causas de ocorrência dessas irregularidades.

237. Paralelamente, a equipe de auditoria fez um levantamento de acórdãos do Tribunal proferidos a partir de 2015 em processos de tomadas de contas especiais decorrentes de irregularidades relacionadas à aplicação de recursos transferidos pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (peça 75). Por fim, foi construído um diagrama de causa e efeito, constante da peça 74, que ajuda a entender as causas do problema.

238. As respostas apresentadas e o levantamento de informações convergiram para as seguintes irregularidades mais recorrentes: inexecução parcial do objeto, omissão no dever de prestar contas, desvio de finalidade e/ou objeto e ausência de funcionalidade da obra (peças 36, p. 5, e peça 75). As análises identificaram como causas preponderantes dessas irregularidades os seguintes fatores, detalhados na sequência: falta de qualificação técnica dos servidores do ente beneficiário, liberação de recursos sem a devida análise dos projetos e fragilidades nos controles por parte dos envolvidos.

239. Outras irregularidades identificadas no levantamento realizado com base nos acórdãos recentes do Tribunal dizem respeito à omissão no dever de prestar contas, à não comprovação da regular aplicação dos recursos, à prática de excesso de preços comparados com os praticados no mercado, à execução de obras em desconformidade com o pactuado/alteração de projeto sem anuência da Sedec, além de outros problemas que apareceram com menor frequência.

V.1. Falta de qualificação técnica dos servidores do ente beneficiário

240. Ao examinar os motivos das inexecuções parciais e das ausências de funcionalidade das obras executadas, verifica-se que, em diversos casos, os problemas decorrem da falta de qualificação técnica dos servidores do ente beneficiário. O levantamento de decisões do Tribunal em processos de tomadas de contas especiais evidencia essas falhas.

241. A título de exemplo, pode-se citar o TC 022.692/2013-4, que cuida de transferência para melhoria de acesso a molhe e abertura de canal em município litorâneo do país. Em sede de recurso de reconsideração e embargos de declaração, responsáveis integrantes de órgão de defesa civil estadual alegaram incapacidade técnica para avaliar o preço ofertado na licitação conduzida para contratar a empresa executora do objeto avençado (Acórdãos 6251/2016 e 8.343/2016, ambos da 2ª Câmara e de relatoria do Ministro Augusto Nardes).

242. Diversos outros acórdãos deste Tribunal tratam de irregularidades que evidenciam a falta de qualificação técnica de servidores integrantes de órgãos locais de defesa civil, não apenas especificamente quanto ao tema de proteção e defesa civil, mas também em relação à gestão de recursos públicos de maneira geral. Esse é o caso, por exemplo, da não aplicação de recursos

no mercado financeiro, de pagamentos antecipados, de pagamentos de despesas fora da vigência do ajuste, de movimentação bancária irregular, de incompatibilidade entre a execução física e financeira, assim como a própria omissão no dever de prestar contas (Acórdãos do Plenário desta Corte 497/2015, Ministro Relator Augusto Sherman; 318/2018, Ministro Relator Vital do Rêgo; Acórdãos da 1ª Câmara 5.589/2018, Ministro Augusto Sherman; 7.798/2015, Ministro Walton Alencar Rodrigues; e Acórdãos da 2ª Câmara 564/2018, Ministro Augusto Nardes; 4.212/2017, Ministro Marcos Bemquerer; e 3.594/2017, Ministro Aroldo Cedraz).

243. A falta de qualificação técnica dos servidores municipais também pode provocar solicitações de recursos mal elaboradas e detalhadas de maneira insuficiente, com projetos básicos falhos. Os projetos com falhas acabam provocando, muitas vezes, aditivos contratuais, que, por sua vez, podem elevar os custos das obras e aumentar o prazo previsto para sua execução.

244. Igualmente, é possível que a baixa qualificação técnica de servidores dos entes integrantes do Sinpdec acarrete processos de seleção de licitantes com falhas, seja na elaboração dos certames licitatórios, seja na sua condução. Os processos de contratação falhos, por sua vez, podem contribuir para seleção de empresa que não represente a proposta mais vantajosa para a Administração, como, por exemplo, no caso de seleção de empresa com baixa capacidade técnica.

245. A necessidade de qualificação dos servidores municipais que atuam no Sinpdec já foi tratada nos itens 195 a 209 deste relatório, ocasião em que foram mencionados como fatores causais a alta rotatividade de servidores, a ausência de carreira de defesa civil, elevado índice de servidores comissionados, insuficiência de oferta de capacitação, dentre outros. Naquele momento a falha foi apresentada como uma das causas da deficiência da atuação do Sinpdec. Nesta oportunidade, ela se mostra como causa de irregularidades cometidas que provocam a instauração de processos de tomadas de contas especiais.

246. Normalmente, observa-se que as carências de capacitação não se limitam ao tema proteção e defesa civil, mas também abrangem assuntos que permeiam outras áreas de atuação das prefeituras municipais. Por isso, as ações de capacitação poderiam contribuir para a adequada execução de ações do interesse de outras pastas ministeriais, desde que envolvessem, por exemplo, treinamentos sobre planejamento, elaboração de projetos, licitação, acompanhamento e fiscalização de obras e contratos e prestação de contas.

247. A necessidade de capacitação de gestores municipais e estaduais também foi confirmada nas respostas aos questionários eletrônicos aplicados a estados e municípios e nas entrevistas realizadas durante os trabalhos de campo. Também pode ser encontrada em manifestações de diferentes pastas ministeriais. A título de exemplo, transcreve-se trecho de notícia do Portal Capacidades, do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, do então Ministério das Cidades, sobre curso oferecido:

A necessidade de melhorar a infraestrutura das cidades e oferecer maior qualidade de vida à população provocaram mudanças nas administrações municipais em todo o país. Com pouca ou má qualificação, gestores públicos e técnicos se veem diante de um cenário adverso para garantir a captação de recursos para novos estudos e projetos. O Ministério das Cidades, conhecedor desse quadro, contribui no processo de promoção do direito à cidade e na inclusão social, ao capacitar os agentes públicos e sociais para as políticas públicas urbanas integradas. (disponível em <<http://www.capacidades.gov.br/noticia/254/portal-capacidades-capacita-tecnicos-e-gestores-municipais>, em 12/11/2018).

248. A falta de qualificação técnica dos servidores integrantes do Sinpdec que recebem recursos federais fere um dos princípios constitucionais norteadores da administração pública,

o princípio da eficiência. Isso porque é dever do administrador público fazer uma boa gestão, agindo com presteza e obtendo resultados positivos para o serviço público.

249. Examinando o conteúdo do material do Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil do MI, verifica-se que, além dos temas específicos de proteção e defesa civil, os módulos, em especial o III e o IV, de resposta e reconstrução, apresentam elementos básicos de gestão de recursos públicos no âmbito da defesa civil. Dessa forma, noções básicas de temas como solicitação de recursos, anteprojeto, projetos básico e executivo, fiscalização e prestação de contas são apresentadas, com enfoque para a gestão de recursos de proteção e defesa civil, e, algumas vezes, com indicação de fontes de consulta para aprofundamento do assunto.

250. Nesse contexto, a recomendação de realização de um planejamento estruturado de capacitação no âmbito do referido programa, com definição de cronograma e público-alvo a ser atingido, com base em critérios objetivos, pode contribuir para reduzir as deficiências de qualificação técnica relacionadas à gestão de recursos públicos por parte dos servidores que atuam com proteção e defesa civil nos entes integrantes do Sinpdec.

251. Considerando a importância da efetividade desse programa de capacitação continuada, tanto para fortalecer o Sinpdec como para contribuir com a redução de irregularidades na aplicação dos recursos de proteção e defesa civil, mostra-se oportuno que o plano de capacitação preveja, também, a realização de avaliações periódicas para permitir seu aperfeiçoamento e, assim, assegurar a efetiva superação das carências de capacitação.

V.2. Liberação de recursos sem prévia análise dos projetos e custos envolvidos

252. Outra falha que contribui para a ocorrência de irregularidades na aplicação dos recursos de proteção e defesa civil é a liberação de recursos sem a prévia análise dos projetos e dos custos envolvidos. Essa falha permitiu a transferência de recursos para execução de obras com projetos deficientes e mesmo sem qualquer projeto básico elaborado. Esses fatos foram confirmados em entrevistas com gestores da Sedec em 4 e 5/9/2018 (peça 73, p. 14 e 18) e já haviam sido identificados por ocasião do primeiro monitoramento do Acórdão 729/2010-TCU-Plenário, Min. Relator Benjamin Zymler, que cuidou de auditoria operacional na Sedec (Acórdão 1.781/2011-TCU-Plenário, Ministro Ubiratan Aguiar).

253. Esse problema decorreu de sucessivas alterações legislativas promovidas entre 2008 e 2014, que acabaram deixando a transferência de recursos de defesa civil destinados para ações de resposta e recuperação sem um controle prévio satisfatório por determinado período.

254. Inicialmente, esses repasses eram realizados por meio de transferências voluntárias. A partir da Lei 12.775/2008 e do Decreto 6.663/2008, as transferências destinadas a atender regiões afetadas por desastres que tiveram reconhecimento de situação de emergência ou estado de calamidade pública passaram a ser consideradas obrigatórias e regidas pelos arts. 3º a 7º da Lei 11.578/2007 (Lei do PAC), que não exigia apresentação detalhada dos objetos que seriam executados com recursos das transferências.

255. Com a edição da Medida Provisória 494/2010, posteriormente convertida, com alterações, na Lei 12.340/2010, e a edição do Decreto 7.257/2010 (art. 10º), as transferências para ações de resposta deixaram de estar condicionadas à apresentação de plano de trabalho. O referido Decreto também abriu exceção às transferências de recursos para ações de recuperação sem a prévia apresentação do plano de trabalho (art. 10º, §2º).

256. A Nota Técnica 011_MVFM/2016/DRR, elaborada pelo Departamento de Reconstrução e Reabilitação (DRR), extinto desde a edição do Decreto 9.666/2019, contém apresentação

resumida das mudanças e consequências da alteração realizada visando dar agilidade às transferências:

13. Nesta singela documentação a avaliação era realizada pela SEDEC, antes da transferência de recursos, e se concentrava na análise da existência de um plano de trabalho elencando as obras de reconstrução necessárias para o atendimento da população atingida pelo desastre, estritamente com base nas informações apresentadas pelos representantes dos governos estaduais e municipais, sem haver qualquer mecanismo de verificação da veracidade das mesmas.

14. Neste sentido, cumpre salientar que tal procedimento não inclui, antes da transferência de recursos, a avaliação de projetos básicos das obras, seus dimensionamentos, o cálculo dos quantitativos dos serviços e análises da adequação dos orçamentos das metas descritas no plano de trabalho. Foi entendido que tais avaliações seriam necessárias, por analogia aos procedimentos adotados nos convênios, mas realizadas na ocasião da análise da prestação de contas dos recursos transferidos, apresentada pelo beneficiário ao final da execução das ações.

15. Contudo, deve se observar que tal cultura, a de avaliar e aprovar projetos e seus respectivos elementos técnicos, constituía-se em hábito herdado dos procedimentos preconizados pela IN nº 01/97, vinculada às transferências voluntárias, e que não se traduziu nos procedimentos preconizados no Decreto nº 6.663/2008.

16. Esta nova modalidade de transferência dos recursos visava proporcionar maior celeridade ao atendimento às áreas afetadas por desastre. Assim havia a ausência de prévia análise técnica dos projetos básicos das obras e de seus respectivos elementos técnicos. Fato que conferia integral responsabilidade ao tomador dos recursos - governos estaduais ou municipais - inclusive, não ocorrendo avaliação prévia de sua capacidade institucional para gerir os recursos recebidos da União.

17. O entendimento de se adotar a mesma sistemática aplicada às transferências voluntárias, mas com a avaliação a posteriori, ou seja, a liberação de recursos previamente à aprovação da documentação técnica pela SEDEC, em ato inteiramente calcado na fé pública dos entes beneficiados, vigorou respaldado na legislação, que, por outro lado, a fim de compensar esta liberalidade, previa medidas para os casos de aplicação irregular dos recursos, indicando penalidades (Art. 4º, §§ 1 e 2, do Decreto nº 6.663/2008).

(...)

19. A administração federal desconhecia os impactos que seriam gerados pela aplicação da nova legislação, a qual alterara fortemente a lógica habitual de transferência de recursos aos entes federados e por isso, carecia de rotinas e procedimentos próprios para lidar com aquela nova forma de atuar. (peça 46, p. 21-22)

257. A falta de exame técnico dos projetos básicos das obras ou mesmo de um plano de trabalho com detalhamento mínimo das intervenções a serem executadas e seus custos previamente à transferência dos recursos permitiu a liberação de recursos para projetos falhos, com custos elevados e que poderiam não alcançar o objetivo desejado, de recuperar uma área atingida por desastre ou reduzir o risco de desastre em alguma região.

258. Todavia, vale destacar que esse problema já foi sanado no que tange aos recursos aplicados em ações de recuperação e prevenção. Desde 2014, com a Portaria MI 384/2014, foram estabelecidos procedimentos para solicitação de recursos destinados a ações de recuperação, inclusive com definição de itens que devem constar do plano de trabalho (descrição da obra e custo global estimado) e do relatório de diagnóstico que devem ser elaborados pelo ente solicitante, bem como para acompanhamento da execução das obras e para apresentação e análise da prestação de contas.

259. Na Portaria MI 624/2017, que revogou a Portaria MI 384/2014, os procedimentos também foram definidos para ações de prevenção. Cabe lembrar que até 2016, a Sedec não transferia recursos para a execução de ações estruturantes de prevenção (obras).

260. No entanto, ainda há processos em execução ou que aguardam a análise de prestação de contas que tiveram seus recursos repassados sem a prévia análise de planos de trabalho minimamente detalhados. Portanto, irregularidades decorrentes dessa lacuna normativa ainda poderão ser enfrentadas.

261. Contudo, há indicativo que essa irregularidade tenha sua frequência reduzida ou minimizada, frente aos requisitos que passaram a ser exigidos e verificados nos planos de trabalho apresentados. A própria Sedec espera uma redução dessa irregularidade:

Ressalva-se que após a edição da Portaria 384/2014, não foram realizadas liberações antecipadas de recursos, antes da aprovação técnica dos planos de trabalho e neste sentido é esperada uma diminuição do número de casos relativos ao desvio de finalidade e/ou objeto (peça 36, p. 1).

262. Especificamente no que tange às ações de resposta, em razão da urgência para atendimento às populações afetadas por desastres, não há previsão legal para apresentação de plano de trabalho. Esse fato provoca situação análoga à anteriormente relatada, relativa aos recursos de recuperação. Contudo, foi desenvolvido no S2ID um plano detalhado de resposta que deve ser preenchido para solicitar recursos para essas ações.

263. Este formulário eletrônico do S2ID colabora com o planejamento das ações de resposta pelo ente solicitante, assim como com a otimização dos trabalhos de acompanhamento da aplicação dos recursos e de apresentação e análise das prestações de contas de recursos de resposta. Quanto a este fato, mostra-se salutar que o Ministério do Desenvolvimento Regional edite norma conferindo respaldo normativo para o preenchimento de tal formulário que, atualmente, não tem tal amparo legal ou infra legal, mas que tem se mostrado adequado e oportuno.

V.3. Fragilidades nos controles

264. Outro fator que favorece irregularidades na aplicação dos recursos de proteção e defesa civil são fragilidades nos controles exercidos pelos municípios ou estados que recebem recursos federais e pelo próprio Ministério, por meio da Sedec. O ente integrante do Sinpdec beneficiário de recursos de proteção e defesa civil deve exercer o controle sobre a execução das obras e a prestação de serviços por parte da empresa eventualmente contratada. Igualmente, o Ministério deve fiscalizar a correta aplicação dos recursos que repassa.

265. Em levantamento das decisões recentes deste Tribunal em processos de tomadas de contas especiais, identificaram-se casos que evidenciam a falta de fiscalização. Por meio do Acórdão 7.238/2017-TCU-2ª Câmara, o Tribunal julgou irregulares as contas de responsável e condenou-o ao ressarcimento do valor do débito em decorrência de diversas irregularidades, dentre elas, a inexistência de fiscalização das obras, com a realização de pagamentos sem os respectivos boletins de medição.

266. Outro caso que evidencia a falta de fiscalização consta do processo TC 031.830/2013-7, que foi extinto, mediante o Acórdão 2.637/2015-TCU-2ª Câmara, Ministro Relator Augusto Nardes, sem julgamento de mérito por ausência de fiscalização temporânea. Naquele caso específico, a verificação do cumprimento do objeto do ajuste, cujo serviços previam desobstrução e limpeza de rios, ficou prejudicada pela falta de fiscalização tempestiva.

267. O grande atraso na análise das prestações de contas finais das transferências realizadas pela Sedec a estados e municípios para aplicação em ações de proteção e defesa civil também

evidencia fragilidade no controle por parte da Sedec. Contudo, considerando a relevância desse problema, o assunto será tratado no Capítulo 0 deste relatório: “Falhas na apresentação e análise das prestações de contas dos recursos de defesa civil”.

268. Já a baixa fiscalização por parte da Sedec dos recursos que repassa para ações de prevenção, resposta e recuperação ficou registrada no âmbito do TC 010.071/2017-2, que trata das contas dos responsáveis daquela Secretaria referente ao exercício de 2015. Na busca de contrapor a constatação da CGU, a Sedec apresentou argumentação no sentido de que a Portaria MI 384/2014, em seu art. 11 (atualmente a Portaria MI 624/2017, que revogou a anterior, em seu art. 15) atribui ao ente beneficiado a responsabilidade pelo controle e fiscalização da execução das obras.

269. Entretanto, aquela Secretaria deve realizar, paralelamente, visitas técnicas de campo, de acordo com a disponibilidade de seus servidores, para cumprir a parte da responsabilidade que lhe cabe: a de fiscalizar o atendimento das metas físicas e o cumprimento do objeto definido no plano de trabalho aprovado, conforme incisos III e IV do §1º do art. 1º-A da Lei 12.340/2010 (peça 4, p. 11-13, do TC 010.071/2017-2).

270. Assim como a previsão de fiscalização e o controle da execução das obras está definida como responsabilidade dos entes beneficiados no art. 15 da Portaria MI 624/2017, o controle, a partir do acompanhamento e monitoramento da execução de objetos de transferências de recursos da Sedec, está previsto no Decreto 9.666/2019 (art. 13, inciso XIV, e art. 15, inciso III, do anexo I do citado Decreto).

271. A falta de acompanhamento e monitoramento da aplicação dos recursos resulta em menor expectativa de controle e pode acarretar em menor comprometimento do gestor ou da empresa contratada para realizar o objeto pactuado nos termos avençados. Além disso, há maior possibilidade de perda e desperdício de recursos públicos, e, por outro lado, há a impossibilidade de correção tempestiva de eventuais irregularidades que poderiam ser identificadas.

272. Nesse sentido, é imprescindível que os entes beneficiários e a Sedec cumpram seus papéis no acompanhamento e monitoramento da aplicação dos recursos. Espera-se que uma maior expectativa de controle promova índices maiores de execução dos objetos nos termos especificados e dentro dos prazos acordados.

Falhas na apresentação e análise das prestações de contas dos recursos de defesa civil

Verificou-se elevado estoque de prestações de contas dos recursos de Defesa Civil decorrentes de: (i) deficiências de gestão e controle (falta de um sistema de gerenciamento de processos, reduzido quadro de servidores para análise das prestações de contas e complexidade de processos), (ii) ausência de exigências de controle prévio adequado como condicionante para aprovação de transferências de recursos entre os anos de 2008 a 2014 e (iii) deficiências nos procedimentos de apresentação das prestações de contas (em geral, decorrentes da falta de capacitação dos entes beneficiados) e de análise dessas contas pelo MI.

273. Por meio do Ofício 1594/SEDEC/CGAA, a Sedec apresentou a relação de processos aguardando análise de suas respectivas prestações de contas. Tratam-se de 1.582 processos que totalizam R\$ 4,4 bilhões (peça 42). Note-se que o estoque de processos da Sedec é dinâmico, uma vez que diariamente podem chegar novos processos e análises podem ser encerradas.

274. Desses 1.582 processos, 136 tiveram suas vigências encerradas há mais de 10 anos e 985 há mais de cinco anos, representando R\$ 2,3 bilhões. Vale destacar que não constam dessa relação os processos cujas prestações de contas não foram apresentadas.

275. Do total, os 100 processos envolvendo os maiores repasses representam 6,3% da quantidade total de processos e equivalem a 70,2% do valor total que aguarda análise das prestações de contas (R\$ 3,1 bilhões). Desses processos de maior materialidade, 58% aguardam a análise há mais de cinco anos. A tabela a seguir apresenta uma representação dos grupos de processos que aguardam exame de suas prestações de contas, por volume de recursos e quantidade de processos.

Tabela 6 - Valores e quantidades de processos em função do tempo de espera para análise das prestações de contas

	Até 5 anos	Entre 5 e 10 anos	Mais que 10 anos
<i>Volume de recursos aguardando análise</i>	R\$ 2.075.989.335,16	R\$ 2.195.169.259,67	R\$ 148.253.613,31
<i>N. de processos aguardando análise</i>	603	843	136

Fonte: Planilha de estoque de processos fornecida pela Sedec

276. O diagrama de causa e efeito, constante da peça 74, ajuda a entender as causas do elevado estoque de prestação de contas. Esse diagrama aponta causas de naturezas diversas. A primeira causa a ser analisada é a falta de um sistema de gerenciamento de processos adequado para os fins que a Sedec necessita.

277. O Ministério trabalha com o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), ferramenta que permite a produção, edição, assinatura e trâmite de documentos dentro do próprio sistema. Contudo, o sistema não atende às necessidades de gerenciamento de processos mencionadas pelos servidores em entrevistas, não sendo possível, por exemplo, controlar os prazos de vencimento para apresentação de prestações de contas, os prazos de resposta dos responsáveis etc. (peça 73, p. 19).

278. A dificuldade da Sedec em gerir seus processos ficou demonstrada na resposta ao Ofício de Requisição 1-273/TCU-Secex-SC, em que foi solicitada a relação de solicitações de recursos, a data e o teor da resposta da Sedec (indeferimento, deferimento parcial ou total), dentre outras informações, conforme já mencionado nos itens 112-113 deste relatório. Na ocasião, aquela Secretaria informou que apenas mantém registro das solicitações que foram efetivamente aprovadas, não existindo controle daquelas que foram indeferidas.

279. Ao visitar a Sedec e a Coordenação-Geral de Prestação de Contas do MI (CGPC), órgão do extinto MI transferido para o MDR que efetua as análises financeiras das prestações de contas da Sedec, verificou-se que, em ambos os setores, planilhas eletrônicas paralelas são utilizadas para controlar e gerenciar os processos. As planilhas eletrônicas acabam trazendo riscos ao controle dos processos em razão das possibilidades de perda dos arquivos, de duplicidades, da forma como os dados são organizados, de inserção equivocada de informações, de falta de backup e até da forma como as informações são compartilhadas.

280. A Sedec também conta com o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID) que suporta a execução de diversos produtos da Secretaria, entre eles os pedidos de reconhecimento federal de situação de emergência e estado de calamidade pública, os registros de danos e prejuízos causados por desastres, bem como as solicitações e análises de recursos de resposta e recuperação.

281. O S2ID vem sendo construído por etapas, sendo que os módulos de análise das prestações de contas para recursos de resposta e recuperação ainda não foram implementados em sua

plenitude (peça 73, p. 16). Este Tribunal, por meio do Acórdão TCU 2.810/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo, recomendou à Sedec a conclusão, com a maior celeridade possível, do módulo de fiscalização e prestação de contas do S2ID.

282. Segundo entrevistas realizadas com o Cenad e o DRR, já há prestações de contas sendo apresentadas por meio do S2ID. Porém, a análise ainda está sendo realizada fora do referido Sistema (peça 73, p. 14 e 16). A apresentação da prestação de contas no próprio S2ID já se mostra um avanço para a agilização das rotinas a cargo da Sedec. Um avanço complementar deverá ocorrer quando as análises dessas prestações de contas igualmente estiverem ocorrendo no S2ID, gerando ganhos adicionais de produtividade.

283. Os módulos relacionados com as ações preventivas em áreas de risco também ainda não foram implantados. Havia previsão de entrega do módulo de solicitação de recursos de prevenção para o final de 2018. Porém, o Termo de Execução Descentralizada 117/2017, celebrado com a UFSC para realização do projeto, por meio de fundação de apoio, foi prorrogado até 7/6/2019.

284. A implementação completa do módulo de prevenção do S2ID também deverá contribuir positivamente para a administração do estoque futuro de prestações de contas. Igualmente, solucionará o problema de falta de transparência das solicitações de recursos para ações de prevenção tratadas no item 113 deste relatório, o que atenderá determinação deste Tribunal realizada por meio do item 9.1.2 do Acórdão 729/2010-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, no sentido de fossem adotados mecanismos para o registro de todas as solicitações por recursos feitas à Sedec, atendidas ou não. Todavia, permanecem os problemas de estoque de grande parte das prestações de contas já apresentadas.

285. Isso porque a maior parte das prestações de contas que aguardam análise (mais de 86%) foi apresentada fora do S2ID, visto que, segundo entrevista com o Cenad/Sedec, o módulo correspondente a essa função ficou disponível a partir de novembro de 2016 (peça 73, p. 18). Essas prestações de contas não serão analisadas no S2ID, mesmo após as novas versões do Sistema.

286. Examinando a relação de processos aguardando análise de prestação de contas, observa-se que há um grande atraso nesse procedimento, conforme já mencionado. Existem prestações de contas pendentes apresentadas entre 2001 e 2018. O Cenad estima quinze anos, aproximadamente, para concluir o passivo de estoque de responsabilidade daquela unidade (peça 70, p. 4).

287. Já o extinto DRR, que possuía o maior estoque de processos, encaminhou estimativas simplificadas de tempo para concluir o exame das prestações de contas já em estoque. As estimativas variam de 14 anos, utilizando os dados históricos de valores examinados nos últimos anos, e 48 anos, calculando o tempo a partir do número de processos examinados na série histórica para emissão de pareceres conclusivos (peça 70, p. 8).

288. Contudo, é explicado que o prazo ainda pode vir a ser maior, considerando que, não raras vezes, no caso de glosas de valores, os responsáveis apresentam justificativas que precisam ser analisadas pelo Departamento para, então, emitir o parecer definitivo. Assim, construindo cenários em que 25%, 50% e 75% dos processos retornam para parecer definitivo, aquele Departamento da Sedec apresentou a seguinte expectativa de tempo necessário para emissão de pareceres técnicos sobre o passivo existente naquela unidade:

Tabela 7 - Estimativa de tempo para análise do estoque de prestações de contas - DRR

Tempo para elaboração de pareceres	Tempo para elaboração de pareceres conclusivos e definitivos (anos)		
	Cenário 1:	Cenário 2:	Cenário 3:

	<i>conclusivos (anos)</i>	<i>25% dos processos com pareceres definitivos</i>	<i>50% dos processos com pareceres definitivos</i>	<i>75% dos processos com pareceres definitivos</i>
<i>Por número de processos</i>	48,6	59,6	70,6	81,6
<i>Por valor de processos</i>	14	15,2	20,3	23,4

Fonte: Sedec (peça 70, p. 8)

289. Quanto ao assunto, cabe uma observação que se mostra pertinente. As estimativas calculadas pelo Cenad e DRR utilizaram como referencial dados de produtividade a partir de uma série histórica. Porém, mudanças de naturezas variadas ocorreram nos últimos anos que devem impactar a produtividade da Sedec. Conforme já comentado, as transferências feitas após as alterações da legislação ocorridas em 2014 tendem a apresentar prestações de contas que poderão ser analisadas com maior facilidade, o que deverá aumentar a produtividade (nessa situação encontram-se pouco mais de 300 prestações de contas no estoque atual de 1.582). Essa expectativa também foi apresentada pelo extinto DRR, conforme ficou claro na Nota Técnica 118/Sedec/DRR:

22. Em virtude do aprendizado e das dificuldades enfrentadas no sentido de realizar a análise do passivo de prestação de contas, destacam-se outras ações no sentido de definir procedimentos a serem seguidos pela SEDEC para ações de recuperação em áreas atingidas por desastres, inclusive da análise da prestação de contas, como a publicação da Portaria MI 384/2014, a qual foi posteriormente substituída pela Portaria 624, de 23 de novembro de 2017. Neste sentido, entende-se que as análises das contas dos processos que tiveram origem a partir da publicação da Portaria 384/2014, em virtude da sistemática estabelecida, permitirão uma análise mais célere e segura das contas destes processos. (peça 70, p. 9)

290. Além disso, o desenvolvimento do S2ID também poderá contribuir para o aumento da produtividade, como já mencionado. Verifica-se que já há uma parcela de processos cujas prestações de contas encontram-se no sistema. Igualmente, a Sedec editou várias normas com vistas a padronizar e regulamentar os procedimentos de análise.

291. Ainda que se conclua que os tempos calculados estão superestimados, considerando as observações acima, a correção de cálculos ainda não deverá ser suficiente para trazer as estimativas de tempo para valores aceitáveis. Assim, é necessário identificar alternativas para solucionar o problema referente ao grande atraso na análise das prestações de contas.

292. Outra causa da demora na análise das prestações de contas refere-se à força de trabalho alocada nessa atividade. Em resposta ao Ofício de Requisição 1-273/2018-Secex-SC, a Sedec apresentou a relação de servidores que executavam essas atividades na estrutura que vigeu na Sedec até dezembro de 2018. No extinto Departamento de Recuperação e Reconstrução, setor em que o problema de estoque de processos de contas pendentes de análise é mais grave, havia sete servidores; no Cenad, dezessete pessoas; e no Departamento de Prevenção e Preparação, quatro servidores (peça 43, p. 3). Todos eram servidores efetivos, porém, a maior parte possuía outras atribuições na Sedec, além da análise de prestação de contas.

293. Convém lembrar que a nova estrutura da Sedec apresentada no Decreto 9.666/2019, de 2/1/2019, extinguiu o DRR e o DPP, criou o Departamento de Obras de Proteção e Defesa Civil e redistribuiu as competências entre as unidades da Sedec. Caberá ao novo Departamento de Obras a análise de todas as prestações de contas que tratam de ações estruturantes (obras).

294. De acordo com os relatórios de gestão apresentados pela Sedec entre 2012 e 2017, observa-se uma perda significativa no quadro de pessoal da unidade. Enquanto, em 2012, a

Sedec contava com 159 servidores, sendo 146 com cargos efetivos, em 2017, aquela Secretaria contava 122 servidores, sendo 108 servidores com cargos efetivos. A tabela abaixo apresenta a evolução do quadro de pessoal.

Tabela 8 - Força de trabalho da Sedec de acordo com relatórios de gestão 2012 a 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	6	6	6	6	6	6
	1	1	1	1	1	1
	2	3	4	5	6	7
	1	1	1	1	1	1
	4	5	3	1	1	0
1 Servidores em cargos efetivos (1.1 + 1.2)	6	6	3	5	3	8
1.1 Membros de poder e agentes políticos						
	1	1	1	1	1	1
	4	5	3	1	1	0
1.2 Servidores de carreira	6	6	3	5	3	8
		1				
1.2.1 Servidores de carreira vinculada ao órgão (Sedec)	8	6	8	7	7	7
	5	4	8	7	1	2
1.2.2 Servidores de carreira em exercício descentralizado	2	1	2	2	1	1
	6	5	4	1	6	8
1.2.3 Servidores de carreira em exercício provisório						
1.2.4 Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	3	2	2	2	2	1
	5	7	1	1	6	8
2 Servidores com contratos temporários	2	1				
3 Servidores sem vínculo com a Administração Pública	1	1	1	1	1	1
	1	6	6	6	2	4
	1	1	1	1	1	1
	5	6	4	2	2	2
Total de servidores (1 + 2 + 3)	9	1	3	5	5	2

Fonte: Relatórios de gestão da Sedec

295. Segundo informado pela Sedec, em novembro de 2018, aquela Secretaria contava com 111 servidores (peça 70, p. 13). Constata-se, portanto, que sua força de trabalho reduziu-se em mais 30%. Em seus relatórios de gestão, a Sedec vem indicando como risco ao alcance de seus objetivos institucionais a alta rotatividade e a evasão de servidores, bem como a falta de qualificação dos servidores lotados na Secretaria (peça 67, p. 55).

296. No caso específico do DRR, unidade que era, até 2018, responsável por mais de 70% do estoque de prestações de contas, o diretor da unidade apresentou as seguintes razões para a alta evasão e rotatividade de pessoal, em despacho dirigido ao Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil (peça 69, p. 7):

- i. Elevada exposição ao risco de responsabilização perante aos órgãos de controle;
- ii. Sobrecarga de trabalho;
- iii. Falta de perspectiva de ascensão profissional;
- iv. Aparato normativo lacunoso e obtuso, em especial quanto aos procedimentos operacionais a serem adotados;
- v. Reputação de que os posicionamentos técnicos causam entrave à evolução das transferências de recursos;
- vi. Ausência de capacitação prévia específica para atividades a serem desenvolvidas;
- vii. Carência de apoio tecnológico para execução de trabalhos técnicos;

297. O problema de carência de pessoal também vem sendo enfrentado pela Coordenação-Geral de Prestação de Contas de Convênios (CGPC), órgão do então Ministério da Integração Nacional, que foi mantido no Decreto 9.666/2019 e que efetua a análise financeira das transferências voluntárias e obrigatórias de todo o Ministério (art 6º, inciso VI, do anexo I ao Decreto 9.666/2019). De acordo com planilha apresentada por aquela unidade (peça 68), em julho de 2011, a CGPC possuía 45 colaboradores entre efetivos e terceirizados e, em setembro de 2018, apresentava apenas 22 servidores.

298. Cumpre destacar que, de acordo com a entrevista realizada com o coordenador da CGPC e informações prestadas, aquela coordenação contava, em outubro de 2018, com cinco servidores para a análise financeira das prestações de contas do Ministério da Integração Nacional e para instrução de tomadas de contas especiais (peça 68).

299. A análise das prestações de contas faz parte das atribuições da Sedec e não pode ser tratada como uma formalidade sem importância. O Regimento Interno do recém-criado Ministério do Desenvolvimento Regional ainda não foi publicado. Contudo, o Regimento Interno do Ministério da Integração Nacional, do qual fazia parte a Sedec, apontava como competência de diversos setores dessa Secretaria a análise e acompanhamento da execução de objetos de transferências de recursos, desde a solicitação até a análise técnica da prestação de contas (Portaria MI 280/2017, art. 9º, XVI; art. 11, I; art. 14, II, art. 22, XII; art. 24, II, art. 26, VII e IX). Da mesma forma, a análise financeira das prestações de contas estava atribuída à CGPC no art. 28 da Portaria MI 280/2017. O novo Decreto 9.666/2019 também relaciona como competências de unidades da Sedec a análise e acompanhamento da execução de convênios, termos de compromissos, contratos ajustes e outros instrumentos congêneres, o que engloba a análise das respectivas prestações de contas desses ajustes (art. 6º, inciso VI, art. 13, inciso XIV, e art. 15, inciso III, do anexo I do Decreto 9.666/2019).

300. A questão do quadro deficitário de pessoal da Sedec tem sido levantada pelos órgãos de controle há alguns anos e pela própria Secretaria em seus relatórios de gestão. O Relatório de Auditoria de Contas da Sedec 201601426, elaborado pela CGU e referente ao exercício de 2015, é um dos exemplos de que o assunto vem sendo acompanhado pelo controle interno (peça 4 do TC 010.071/2017-2). Naquele processo, a CGU consignou que a Sedec estava adotando providências para adequação do seu quadro de pessoal, mas que o insucesso decorria de fatores externos a sua competência de atuação.

301. No âmbito deste Tribunal, por meio do Acórdão 729/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que tratou de auditoria operacional na Sedec, o tema já foi abordado. Na ocasião, a Casa Civil da Presidência da República foi informada acerca da necessidade de se dotar a Sedec com recursos compatíveis com suas atribuições. Passados oito anos da referida decisão, verifica-se que o problema persiste, sendo necessário, neste momento, medidas efetivas para mudar o cenário.

302. Cabe aos gestores definir uma solução para distribuir sua força de trabalho de forma equilibrada para que seja possível o controle dos valores transferidos para aplicação em defesa civil. Há diversas alternativas que podem ser consideradas, desde a redistribuição de servidores; incentivos para servidores que trabalham na área, de forma a estimular a remoção voluntária; concurso público – dentro das disponibilidades orçamentárias; ou formação de força-tarefa com fim e tempo específico etc.

303. Outro aspecto que precisa ser considerado quando se analisa o atraso na análise das prestações de contas é a grande complexidade envolvida em alguns casos. Há processos com grandes volumes de recursos e com muitas obras, o que dificulta a análise da regularidade da aplicação das transferências feitas a estados e municípios.

304. A fim de apresentar informação sobre a complexidade das prestações de contas, transcreve-se trecho da Nota Técnica Nota 118/SEDEC/DRR, que busca ilustrar o problema:

6. Destaca-se que no desenvolvimento das ações de recuperação existem diversas obras de grande magnitude e complexidade técnica, conforme exemplificado a seguir:

6.1. Principais características do Processo 59050.002228/2010-71, TC 0344/2010:

a) o valor transferido é de 200 milhões de reais para realização de ações de reconstrução e recuperação da infraestrutura destruída ou danificada pelo evento adverso;

b) no Plano de Trabalho foram previstas 346 obras a serem executadas em 36 Municípios;

6.2. Principais características do Processo 59050.001054/2009-96, TC 026/2009:

a) o valor transferido é de 80 milhões de reais para realização de ações de reconstrução e recuperação da infraestrutura destruída ou danificada pelo evento adverso;

b) no Plano de Trabalho foram previstas 252 obras a serem executadas em 108 Municípios;

c) o processo é composto por 82 volumes, perfazendo um número de 17.493 páginas;

6.3. Características do Processo 59050.002226/2010-82, TC 0444/2010:

a) o valor transferido é de 200 milhões de reais para realização de ações de reconstrução e recuperação da infraestrutura destruída ou danificada pelo evento adverso;

b) no Plano de Trabalho foram previstas 257 obras a serem executadas em 19 Municípios;

c) o processo é composto por 270 volumes, perfazendo um número de 64.846 páginas; (peça 69, p. 2).

305. Além disso, há processos com longo período de vigência, como o caso, por exemplo, do Termo de Compromisso 349/2010 (Siafi 661779), por meio do qual foram repassados R\$ 200 milhões para “recuperação da infraestrutura e restabelecimento dos serviços públicos, da economia e do bem-estar da população a diversos municípios do Estado de Pernambuco”. O referido ajuste teve seis anos de vigência, segundo consta do Siafi e da tabela à peça 42.

306. Consultando o S2ID, é possível verificar que, em 2010, houve 61 reconhecimentos federais de situação de emergência ou estado de calamidade pública para municípios de Pernambuco que sofreram com enxurradas. Já no ano de 2011, houve outros 79 reconhecimentos federais em razão de enxurradas para o mesmo estado, sendo que vários municípios sofreram nos dois anos. Este fato pode ser utilizado para demonstrar a complexidade da análise da prestação de contas, tendo em vista que no período de vigência de um termo de compromisso que envolveu valores significativos e vários municípios, alguns deles sofreram com desastres mais do que uma vez e o recurso foi repassado para atender especificamente destruições decorrentes de apenas um dos eventos.

307. Ainda devem ser consideradas outras duas questões que acarretam dificuldades na análise das prestações de contas. A primeira diz respeito à grande alteração legislativa sobre o assunto. O gráfico e a tabela abaixo, adaptado de outros fornecidos pela Sedec (peça 46, p. 23-24), apresentam as principais alterações da legislação que trata do assunto.

Gráfico 15 - Evolução normativa

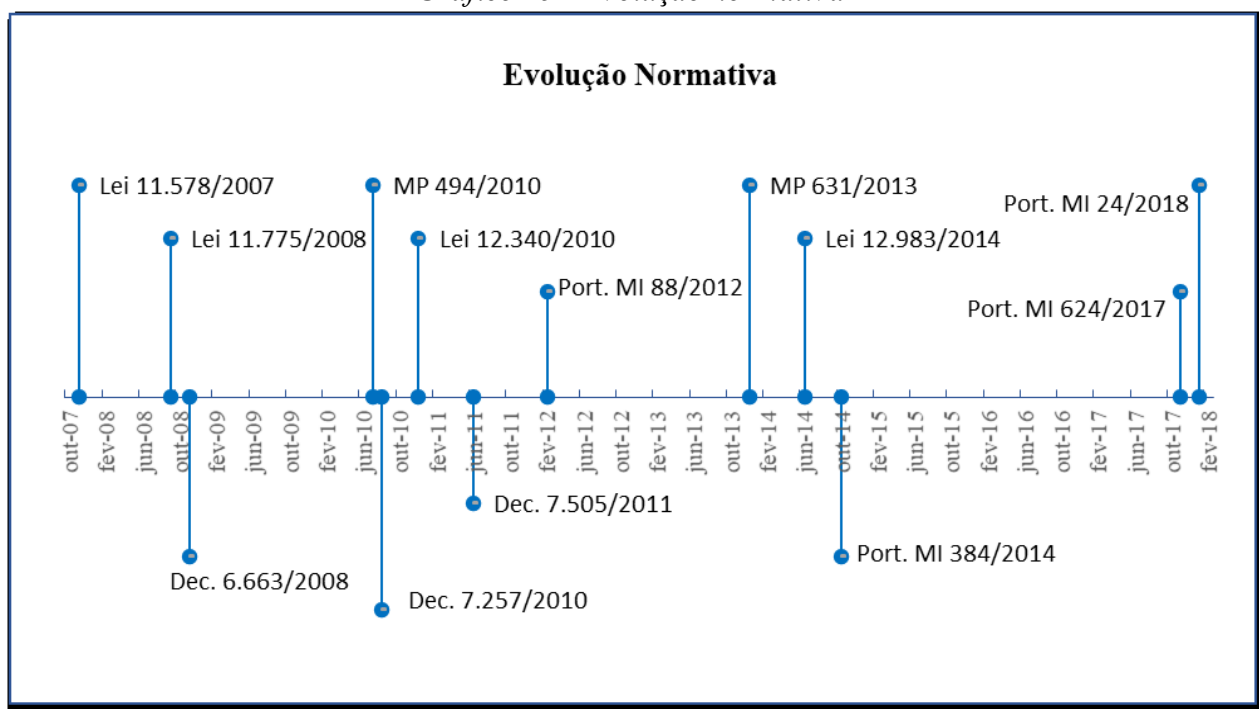


Tabela 9 - Evolução normativa

<i>Norma</i>	<i>Início Vigência</i>	<i>Término Vigência</i>	<i>Observações</i>
<i>Lei 11.578/2007</i>	<i>27/11/2007</i>	<i>Vigente</i>	<i>Institui a transf. obrigatória para ações do PAC</i>
<i>Lei 11.775/2008</i>	<i>18/09/2008</i>	<i>02/07/2010</i>	<i>Art. 51, §1º, institui as transferências obrigatórias para ações de defesa civil</i>
<i>Decreto 6.663/2008</i>	<i>27/11/2008</i>	<i>05/08/2010</i>	<i>Regulamenta procedimentos para transf. obrig. para ações de defesa civil</i>
<i>Medida Prov. 494/2010</i>	<i>06/07/2010</i>	<i>02/12/2010</i>	<i>Cria a possibilidade de antecipação de recursos</i>
<i>Decreto 7.257/2010</i>	<i>05/08/2010</i>	<i>Vigente</i>	<i>Regulamenta MP 494/2010</i>
<i>Lei 12.340/2010</i>	<i>02/12/2010</i>	<i>Vigente</i>	<i>Conversão da MP 494/2010 em lei</i>
<i>Decreto 7.505/2011</i>	<i>28/06/2011</i>	<i>Vigente</i>	<i>Dispõe sobre o Cartão de Pagamento de Proteção e Defesa Civil (CPDC)</i>
<i>Portaria MI 88/2012</i>	<i>22/02/2012</i>	<i>Vigente</i>	<i>Disciplina prestação de contas de recursos transferidos pelo MI</i>
<i>Medida Prov. 631/2013</i>	<i>26/12/2013</i>	<i>03/06/2014</i>	<i>Altera a Lei 12.340/2010, inclui RDC e transf. obrig. para ações de prevenção</i>
<i>Lei 12.983/2014</i>	<i>03/06/2014</i>	<i>Vigente</i>	<i>Conversão da MP 361/2010 em lei</i>
<i>Portaria MI 384/2014</i>	<i>27/10/2014</i>	<i>24/11/2017</i>	<i>Revoga MIP e institui procedimentos para transf. obrig. na Sedec</i>

Norma		Início Vigência	Término Vigência	Observações
Portaria 624/2017	MI	24/11/2017	Vigente	Revoga Portaria MI 384/2014 e regulamenta transferências para prevenção e reconstrução
Portaria 24/2018	MI	11/01/2018	Vigente	Estabelece procedimentos para análise técnica das prestações de contas de recursos transferidos para ações de resposta

308. Convém registrar a atuação deste Tribunal que tem contribuído para a evolução dos normativos que regem o assunto, como, por exemplo, o Acórdão 760/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, que propôs a alteração da Lei 12.340/2010, para ampliar a abrangência de custeio pelo Funcap, de modo a alcançar ações de prevenção, mitigação e preparação para desastres.

309. O Acórdão 1.781/2011-TCU-Plenário, Ministro Relator Ubiratan Aguiar, que tratou de monitoramento de auditoria operacional realizada na Sedec, também sugeriu evolução na legislação:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento os arts. 1º, II, e 43, I, da Lei nº 8.443/92, em:

(...)

9.2. informar à Casa Civil da Presidência da República que as análises efetuadas por este Tribunal recomendam nova regulamentação para a Lei nº 12.340/2010, atentando para os seguintes pontos:

9.2.1. estabelecimento de um teto para a liberação de recursos para ações de reconstrução, antecipadamente à apresentação do Plano de Trabalho, na forma prevista no § 2º do art. 10 do Decreto nº 7.257/2010;

9.2.2. estabelecimento de sistemática de repasse de recursos para reconstrução prevendo a imediata liberação de recursos específicos para elaboração de projeto básico;

9.2.3. vedação de repasse de recursos para ações de reconstrução em uma só parcela, condicionando a liberação das demais parcelas à aprovação da prestação de contas dos recursos já liberados e à apresentação dos planos de trabalho das demais etapas; (Acórdão 1781/2011-TCU-Plenário)

310. Conforme já mencionado nos itens V.2 deste relatório, por um período de tempo, entre 2008 e 2014, o aparato legislativo de proteção e defesa civil permitia a liberação de recursos sem a prévia análise dos projetos básicos ou de planos de trabalho com detalhamento mínimo das intervenções a serem executadas e dos custos envolvidos. Essas transferências de recursos sem um exame prévio preliminar geram maior dificuldade para a análise de suas prestações de contas, tendo em vista que não constam especificações detalhadas que possam auxiliar na verificação da consecução do objeto.

311. Da mesma forma, a falta de apresentação e análise prévia de cálculo dos quantitativos dos serviços e de verificação da compatibilidade dos orçamentos também traz complexidade ao exame dessas prestações de contas, haja vista que os recursos foram repassados sem o objeto estar detalhadamente definido. Esses problemas também são uma das causas do grande atraso na análise das prestações de contas.

312. Esse problema foi sanado, conforme já anunciado no item 258 deste relatório. Atualmente, a Sedec analisa o plano de trabalho, a adequabilidade dos preços e o relatório de diagnóstico antes de aprovar o pleito, tanto para recursos destinados a ações de recuperação como de

prevenção, nos termos da Portaria MI 624/2017. Contudo, há parte significativa das prestações de contas que ainda não foram examinadas e que tiveram recursos liberados antes da edição das citadas portarias e, portanto, com liberação de recursos sem análise prévia de planos de trabalho minimamente detalhados.

313. A falta de capacitação dos servidores dos entes federados beneficiários das transferências de recursos destinados à defesa civil, já abordada neste relatório, também contribui com o atraso na análise da prestação de contas, que muitas vezes são apresentadas incompletas, ou cujos documentos são considerados pelo analista insuficientes para comprovação da correta aplicação dos recursos. Dessa forma, surge a necessidade de realização de diligências.

314. Quando essas diligências ocorrem com muito atraso em relação ao período de execução da obra, a dificuldade de atendimento por parte do município/estado acaba sendo ainda maior, ante a dificuldade de se obter documentos e comprovações de atos realizados anos antes. Esse fato acaba gerando um círculo vicioso, que atrasa ainda mais a análise das prestações de contas.

315. A necessidade de capacitação dos servidores dos entes integrantes do Sinpdec já foi objeto de análise nos itens 195 a 209 deste relatório. Analisando os módulos III e IV do Programa Nacional de Capacitação em Proteção e Defesa Civil, que tratam de ações de resposta e reconstrução, verifica-se que eles apresentam noções básicas de prestação de contas com enfoque específico para essas ações de defesa civil. É importante registrar a necessidade de atualização dos módulos em razão da edição das Portarias MI 624/2017 e 24/2018 e de constante aperfeiçoamento do Programa, conforme apontado pelos próprios gestores.

316. Assim, a recomendação de realização de um planejamento estruturado do Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil, já mencionado, com vistas a disseminação do treinamento a um público-alvo definido com base nas necessidades, vulnerabilidades e riscos a que estão expostos os diversos entes da Federação, segundo um cronograma previamente estabelecido, deve contribuir para reduzir o problema de prestações de contas apresentadas com documentação incompleta ou que não atendem aos requisitos estabelecidos na legislação.

317. Se, por um lado, há indicativos positivos quanto às prestações de contas de transferências mais recentes (processos mais simples, prestações de contas apresentadas no S2ID etc.), por outro, o problema quanto às prestações de contas mais antigas persiste e a Sedec precisa solucioná-lo.

318. Em algumas ocasiões este Tribunal já buscou contribuir para o enfrentamento do problema, como no caso do já mencionado Acórdão 729/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que tratou de auditoria operacional na Sedec, bem assim do Acórdão 1.781/2011-TCU-Plenário, Ministro Ubiratan Aguiar, em que os ministros desta Corte, analisando monitoramento da auditoria operacional anterior, fizeram as seguintes recomendações, dentre outras:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento os arts. 1º, II, e 43, I, da Lei nº 8.443/92, em:

(...)

9.3. recomendar ao Ministério da Integração Nacional que:

(...)

9.3.2. realize, em 90 (noventa) dias, a contar da ciência desta deliberação, estudos no sentido de buscar a melhor solução para que a Secretaria Nacional de Defesa Civil possa desempenhar adequadamente as atribuições a ela destinadas, considerando, no estudo, a viabilidade de os programas 1027 e 1029 virem a ser operacionalizados pela Caixa Econômica Federal, por

outro operador financeiro ou por empresa contratada pelo Ministério da Integração Nacional para essa finalidade específica;

319. A solução para o problema é uma deliberação de gestão que deve ser sopesada considerando todas as possibilidades, com suas vantagens e desvantagens. Porém, não há dúvidas que se faz necessária a adoção de medidas urgentes para a mudança do atual quadro em que se encontra o estoque de prestações de contas da Sedec.

320. Esse elevado número de prestações de contas aguardando análise acarreta prejuízos para os responsáveis e para a União. Quanto mais distante da aplicação dos recursos é a análise, mais limitada fica a possibilidade de saneamento dos autos, em razão da dificuldade de se obter documentos comprobatórios. Isso também prejudica o direito dos responsáveis de exercerem em plenitude a ampla defesa e o contraditório.

321. Além disso, quanto mais tarde identificado eventual débito, mais difícil se torna a obtenção de ressarcimento ao erário. Igualmente, a análise intempestiva das prestações de contas gera, de um lado, uma baixa expectativa de controle por parte do gestor, o que pode acarretar estímulo à malversação de recursos. De outro lado, gera a desmotivação dos servidores lotados na Sedec, que se veem atuando com pouca efetividade, trabalhando com processos antigos, os quais, de antemão, aparentam oferecer pouca possibilidade de recuperação dos recursos transferidos, em caso de identificação de irregularidades.

322. Ainda deve ser levado em consideração que, nada obstante a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, os processos em que a aplicação dos recursos ocorreu há mais de dez anos encontram-se em situação de alerta, haja vista o disposto no art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012, que dispensa a instauração de TCE nesses casos, salvo determinação em contrário deste Tribunal, em face da seguinte consideração que norteou a redação da citada norma:

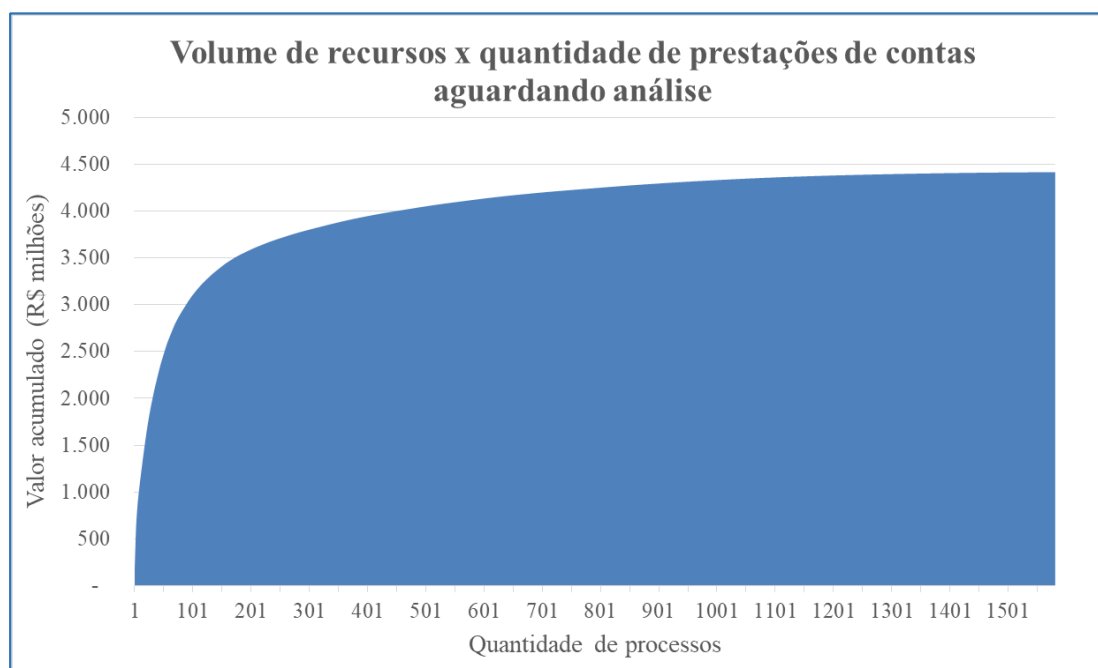
Considerando que os processos de ressarcimento de dano ao Erário devem pautar-se pelos princípios da racionalidade administrativa, do devido processo legal, da economia processual, da celeridade, da ampla defesa e do contraditório. (IN TCU 71/2012)

323. Não se pode esquecer, ainda, que, em junho de 2016, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral em caso em que examina possível prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário de danos fundada em decisão de Tribunal de Contas (RE 636.886). O então Ministro Relator Teori Zavascki determinou, ainda, o sobrestamento de todos os processos judiciais em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em decisão de Tribunal de Contas.

324. Considerando esse cenário levantado pelo art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012 e de possível exame do STF sobre eventual prescrição do dever de ressarcir o erário, é fundamental que a Sedec priorize a análise das prestações de contas de forma a garantir que a aplicação do maior volume de recursos possível seja analisada o quanto antes. Nesse sentido, vale destacar que os 39 processos de maior valor aguardando análise das prestações de contas (2,5% do total de processos em estoque) abrangem metade do valor total do estoque da Sedec (R\$ 2,2 bilhões).

325. Da mesma forma, no item 275 deste relatório já foi demonstrado que os 100 processos do estoque aguardando análise das prestações de contas envolvendo os maiores repasses, que equivalem a 6,3% dos processos, envolvem 70,2% do valor total que aguarda análise das prestações de contas (R\$ 3,1 bilhões). O gráfico a seguir representa de forma clara a concentração de valores aguardando análise de suas prestações de contas.

Gráfico 16 - Concentração de recursos por quantidade de processos



Fonte: Planilha de estoque de processos fornecida pela Sedec

326. O extinto DRR construiu uma lista prioritária de processos com demandas de órgãos de controle (CGU e TCU, Ministério Público, juízes etc.). Em que pese a objetividade na construção e criação de critérios para priorizar as ações de análise de prestação de contas no âmbito dessa lista prioritária, é fundamental a atenção ao exposto no parágrafo anterior, uma vez que a priorização não contemplou todos os processos em estoque, mas apenas aqueles que apresentam demandas de órgãos de controle. Nesse sentido, convém recomendar que sejam priorizados os processos com maior volume de recursos aplicados.

327. Ao se manifestar em relação ao relatório preliminar de auditoria, a Sedec informou que uma nova proposta de classificação e priorização dos processos pendentes de análise de prestação de contas encontra-se em elaboração, a qual observará a recomendação proposta (peça 83, p. 3)

328. O problema do elevado estoque de prestações de contas também vem sendo objeto de análise nas contas anuais dos responsáveis pela Sedec. No já citado TC 010.071/2017-2, que trata das contas dos responsáveis por aquela Secretaria no exercício de 2015, a CGU apontou esses problemas e recomendou à Sedec a apresentação de plano de ação para o tratamento tempestivo das análises das prestações de contas das transferências concluídas. Na mesma linha, o relatório da CGU de avaliação da gestão referente ao exercício de 2017 confirmou a manutenção do problema (peça 75).

329. Observa-se que a Sedec, em especial o DRR, também vem alertando seus superiores sobre a necessidade de se buscar alternativas e soluções para enfrentar o problema. A Nota Técnica 118/Sedec/DRR, à peça 70, p. 5, apresenta um pequeno resumo de documentos que fazem esse tipo de alerta:

2. Primeiramente é importante registrar que a Gestão do DRR tem alertado as autoridades e proposto soluções e alternativas para mudar o cenário exposto, de forma reiterada, como pode se verificar nos documentos em anexo: (i) Memorando nº582/2014/DRR/SEDECMI (Protocolo nº59502.000623/2014-8); (ii) Memorando nº581/2014/DRR/SEDEC-MI (Protocolo nº 59502.000625/2014-17);(iii) Nota Técnica nº MVFM 003/2014/DRR;(iv) Memorando nº145/2014/DRR/SEDEC-MI (Protocolo nº 59502.000057/2014-1); (v) Apresentação feita ao

Senhor Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil em Fev/2014; (vi) Memorando nº1580/2014/DRR ; (vii) Nota Técnica nº 2014_075_NT_DRR_PRFF; (viii) Nota Técnica nº MVFM 024/2015/DRR; Memorando nº 1335/2015/DRR; (ix) Nota Técnica MVFM 011/2016/DRR (x) Correio eletrônico de 30/03/2016, que encaminha Análise de impacto de proposta de mudança nos procedimentos de avaliação de contas, (xi) Memorando nº1122/SEDEC/DRR/CGRR de 27/09/2016 (sei 0344135), o qual fundamenta a necessidade de realização de concurso público temporário apontando para a necessidade de contratação de pelo menos 70 servidores para realizar a análise de prestação de contas do passivo, (xii) Nota Técnica nº 095_MVFM/SEDEC/DRR de 24/10/2016, (xiii) Nota Técnica nº 099_2016_NT_DRR_PRFF/SEDEC/DRR de 08/12/2016, (xiv) Nota Técnica nº12_DRR_SEDEC_MVFM de 16/02/2017, (xv) Despacho DRR (sei 0890359) de 25/05/2018, (xvi) Nota Técnica nº 112/2018/SEDEC/DRR (sei 1023400) de 26/10/2018, dentre outros.

330. Nesse contexto, verifica-se que, nada obstante os avisos do DRR/Sedec em busca de soluções para o problema, há indicativos que ao menos parte das alternativas vislumbradas ultrapassa a esfera de decisão dos gestores da Sedec. Dessa forma, mostra-se necessária a elaboração de um plano para solucionar o problema pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, a quem compete a área de defesa civil nos termos da Medida Provisória 870/2019.

331. Como resultado da aplicação desse plano deve-se esperar uma redução do estoque de processos aguardando análise de suas prestações de contas, em especial do montante de recursos pendentes de exame, análises mais tempestivas e uma maior expectativa de controle.

VI. Análise dos comentários dos gestores

332. Com vistas a proporcionar a manifestação dos gestores acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, assim como sobre as medidas propostas, versão preliminar do presente relatório foi encaminhada ao Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil. Em resposta, foram enviados dois ofícios, Ofício 13/AECI/MI e Ofício 107/Sedec/CGAA (peças 83 e 84-85, respectivamente). O primeiro apresenta as considerações do extinto DRR e o segundo, do extinto DPP.

333. Os esclarecimentos prestados pelos gestores julgados úteis para a melhor compreensão dos temas abordados foram incorporados ao texto do relatório. Contudo, a peça 86 apresenta o registro e a análise detalhada desses comentários.

VII. Conclusão

334. A partir dos trabalhos de fiscalização realizados na presente auditoria operacional foram identificadas deficiências e falhas na execução da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil assim como na própria estruturação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

335. No tocante à alocação de recursos, verificou-se a falta de critérios técnicos para a priorização das ações preventivas no âmbito da Defesa Civil, tendo como efeitos aplicação menos eficiente dos recursos disponíveis, má distribuição dos valores destinados à prevenção, bem como a possibilidade de direcionamento no atendimento das solicitações, privilegiando um ente em detrimento do outro. Nesse sentido, entende-se oportuno determinar ao Ministério do Desenvolvimento Regional o estabelecimento de critérios técnicos, claros e objetivos para priorização das propostas a serem contempladas com recursos federais, com base em aspectos de materialidade, potencial prejuízo social, humano, econômico e ambiental, podendo ser revistos periodicamente de acordo com a necessidade.

336. Além disso, constatou-se falta de definição clara dos papéis dos antigos Ministérios da Integração Nacional e das Cidades nas ações de prevenção, ensejando possibilidade de fragmentação, sobreposição ou duplicidade de trabalho, bem como de aplicação menos eficiente dos recursos humanos e materiais disponíveis. Assim, está sendo apresentada proposta de recomendação para que o Ministério do Desenvolvimento Regional, que absorveu a estrutura e competência desses dois ministérios, defina mais adequadamente os papéis e responsabilidades de suas unidades, eliminando sobreposições e fragmentação.

337. Quanto à execução da Política, a equipe de auditoria constatou que problemas identificados anteriormente por este Tribunal permanecem não solucionados. É o caso da falta de: regulamentação da Política Nacional de Defesa Civil, criação do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, operacionalização do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil e criação do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; todos instrumentos previstos em lei. Para solucionar o problema estão sendo propostas determinações à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Desenvolvimento Regional, assim como recomendações à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.

338. Foram observadas, ainda, deficiências na estruturação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, tendo em vista o baixo percentual de municípios que utilizam ferramentas de gerenciamento de risco e de instrumentos de planejamento que apresentam enfoque de prevenção de desastres. Igualmente, foi verificado baixo índice de núcleos comunitários de proteção e defesa civil e alta rotatividade de servidores que atuam nos integrantes da defesa civil, em especial na esfera municipal, o que provoca perda de qualificação da mão de obra.

339. Para fortalecer o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e formar cidades mais resilientes está sendo proposta recomendação à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil para a realização de um planejamento estruturado para disseminação do Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil, com definição clara do público-alvo, do cronograma de atendimento e de previsão de avaliações periódicas para aferir sua efetividade e permitir seu aperfeiçoamento.

340. Ainda na busca do fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e com vistas a minimizar os impactos da descontinuidade administrativa, está sendo apresentada sugestão de recomendação para que a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil crie rotina de apresentação de informações básicas essenciais aos gestores da área de defesa civil estaduais e municipais a cada troca de gestão.

341. A partir de um levantamento de informações, verificou-se que as principais causas das irregularidades que ocorrem na aplicação dos recursos de proteção e defesa civil decorrem de carência de qualificação técnica dos servidores do ente beneficiário de recursos de proteção e defesa civil, de liberação, em passado recente, de recursos sem prévia análise de projetos e custos envolvidos e de fragilidades nos controles exercidos pelos municípios ou estados que recebem recursos ou pelo próprio Ministério, por meio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.

342. O planejamento estruturado para disseminação do Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil pode minimizar as deficiências de qualificação técnica de agentes de defesa civil. Além disso, está sendo sugerido dar ciência à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil acerca da necessidade de realização de acompanhamento e monitoramento adequado da aplicação dos recursos transferidos a estados e municípios.

343. A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil apresenta um estoque elevado de processos aguardando análise de suas prestações de contas com volume de recursos significativos. Constatou-se que a carência de pessoal, a complexidade das análises em razão de grande alteração legislativa, da liberação de recursos sem prévia análise básica de projetos e custos, de grande período de vigência de alguns ajustes e a falta de um sistema de gerenciamento de processos adequado contribuem para o problema. De outra sorte, observou-se que os recentes módulos do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres e outros módulos que serão implementados em breve deverão colaborar para a redução do estoque futuro de prestações de contas.

344. Foi observado, ainda, que um pequeno número de processos do estoque daquela Secretaria representa parte significativa do montante total de recursos aguardando análise de suas prestações de contas. Nesse sentido, está sendo proposta recomendação para que o Ministério do Desenvolvimento Regional se debruce sobre o problema de estoque de prestações de contas pendentes e defina medidas efetivas para resolução definitiva do problema, levando em consideração as diversas causas levantadas.

VIII. Proposta de encaminhamento

345. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I – determinar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 120 dias, regulamente:

a) a Lei 12.608/2012, que vigora há mais de seis anos sem sua devida regulamentação, a qual está prevista em seu art. 1º, parágrafo único, de forma a permitir a completa implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (item 229 deste relatório);

b) o art. 3º-A, da Lei 12.340/2010, de maneira a possibilitar a instituição do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, cadastro este especialmente relevante para a reorganização urbana dos municípios brasileiros – tema que já foi objeto de recomendação no item 9.2 do Acórdão 760/2014-TCU-Plenário e item “e” do Acórdão 1.567/2016-TCU-Plenário (item 229 deste relatório);

II – determinar ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

a) em obediência aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência da administração pública, insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal, estabeleça critérios claros e objetivos para priorização das ações de prevenção em áreas de risco de desastre, 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 – assunto que já foi objeto de determinação à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil mediante o item 9.1.4 do Acórdão 729/2010-TCU-Plenário (item 131 deste relatório);

b) institua o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, conforme estabelece o inciso VIII, art. 6º da Lei 12.608/2012, com metas de curto, médio e longo prazos, de maneira que tal instrumento, além de nortear as ações da União, possa ser utilizado como orientador dos planos de proteção e defesa civil dos demais integrantes do Sinpdec – assunto que já foi objeto de recomendação ao Ministério da Integração Nacional no item 9.6 do Acórdão 760/2014-TCU-Plenário, Min. Relator Raimundo Carreiro, e item “j” do Acórdão 1.567/2016-TCU-Plenário, Min. Relator Raimundo Carreiro (item 230 deste relatório);

c) adote providências para a efetiva operacionalização do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), de forma a dar cumprimento ao inciso II, do art. 1º-A da Lei 12.340/2010 (item 230 deste relatório);

d) remeta ao Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo (i) as medidas a serem adotadas para dar cumprimento à presente determinação, bem como as medidas tendentes a atender as recomendações dos itens seguintes, (ii) os prazos previstos e (iii) responsáveis por implementá-las;

III – recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) estabeleça critérios objetivos e claros, delimitando a atuação de cada órgão envolvido nas ações de prevenção, de modo que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil apresente as desejáveis características de coerência e coesão preconizados pelas boas práticas de governança definidas por este Tribunal no seu Referencial para Avaliação de Governanças em Políticas Públicas, minimizando os riscos de fragmentação, sobreposição e duplicidade de ações (itens 157-158 deste relatório);

b) elabore planejamento contendo medidas efetivas para o equacionamento do elevado estoque de prestações de contas aguardando análise, levando em consideração: a materialidade dos processos, de forma a garantir que a aplicação do maior montante possível seja analisada no menor período de tempo, em especial os 100 processos que representam 70% do valor total que aguardam análise de suas prestações de contas (R\$ 3,1 bilhões); os fluxos de entrada e saída; os períodos de atraso; assim como a compatibilidade com o quadro de pessoal, com vistas a assegurar que a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil e a Coordenação-Geral de Prestação de Contas da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério possam cumprir adequadamente suas atribuições, em especial aquelas relacionadas ao acompanhamento da aplicação das transferências de recursos (itens 302, 327 e 331 deste relatório);

c) avalie a conveniência e oportunidade de editar normativo conferindo respaldo ao plano detalhado de resposta criado no S2ID, que tem servido como boa ferramenta de planejamento dos trabalhos de resposta pelo ente solicitante de recursos, assim como ferramenta de auxílio do Cenad para o acompanhamento da aplicação dos recursos destinados a ações de resposta e para a análise das respectivas prestações de contas (item 263 deste relatório);

IV – recomendar à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) elabore um planejamento estruturado de execução do Programa Nacional de Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil, que intensifique a oferta de capacitação e que contemple: a definição de público-alvo e de um cronograma de atendimento, a partir de critérios objetivos, e a previsão de avaliações periódicas para aferir a efetividade do programa com vistas a permitir seu aperfeiçoamento e, assim, assegurar a progressiva superação das carências de capacitação observadas (itens 209, 251 e 316 deste relatório);

b) institua rotina para apresentação de informações básicas e essenciais aos agentes da defesa civil de estados e municípios, como, por exemplo, os estudos feitos pelo CPRM e os planos de contingência inseridos no S2ID, a cada troca de gestão das esferas municipais e estaduais (item 233 deste relatório);

V – dar ciência à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil que o acompanhamento e o monitoramento deficientes da aplicação dos recursos públicos transferidos a estados e municípios para utilização em ações de proteção e defesa civil e a análise intempestiva das prestações de contas afrontam as competências da Sedec e de suas unidades, previstas nos arts. 13, inciso XIV, e 15, inciso III, do anexo I do Decreto 9.666/2019, e implica menor expectativa de controle, podendo gerar: i) menor comprometimento do gestor ou de eventual empresa contratada; ii) maior possibilidade de perda e desperdício de recursos públicos; e iii) menor possibilidade de correção tempestiva de eventuais irregularidades (item 272 deste relatório);

VI – encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Desenvolvimento Regional;

VII – arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

É o relatório.