

## **Relatório do Ministro Relator**

Transcrevo o relatório elaborado no âmbito da Secretaria de Avaliação de Programas de Governo - Seprog, acolhido pelo dirigente daquela unidade:

"Atendendo ao Requerimento 49 do Congresso Nacional, de 10/2/2009, o Tribunal de Contas da União - TCU, realizou auditoria operacional na Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec).

A auditoria teve dois objetivos: 1) avaliar a atuação da Sedec em relação ao programa de Resposta aos Desastres e Reconstrução, abordando os mecanismos de alocação e distribuição de recursos para o programa, o encaminhamento da documentação pelos entes solicitantes de recursos, assim como sua percepção sobre o mecanismo da transferência obrigatória; 2) analisar aspectos relativos aos critérios de distribuição de recursos para prevenção de desastres.

O relatório da auditoria operacional deu origem ao Acórdão 729/2010-Plenário (Anexo A). O item 9.6 do acórdão trata da programação do monitoramento das deliberações, atividade já prevista em auditorias operacionais.

Em função do desastre climático ocorrido na região serrana do estado do Rio de Janeiro, em janeiro de 2011, o Ministro da Integração Nacional solicitou ao Ministro-Presidente do TCU que o Tribunal realizasse avaliação nas ações da defesa civil. Para dar cumprimento à solicitação, o titular da Seprog pediu autorização ao Ministro-Relator para a realização do 1º monitoramento das deliberações constantes do Acórdão 729/2010-Plenário. A autorização foi concedida por meio de despacho de 19/1/2011.

O objetivo deste trabalho é monitorar as deliberações constantes do Acórdão 729/2010-Plenário, bem como aprofundar alguns itens abordados durante a auditoria, que mereçam especial atenção após o desastre ocorrido na região serrana do estado do Rio de Janeiro. O monitoramento foi realizado no período de 19/1/2011 a 25/3/2011, nos termos das Portarias de Fiscalização Seprog 116/2011 e 305/2011.

As catorze deliberações do Acórdão que foram objeto deste monitoramento podem ser divididas em seis temáticas: mecanismos de transferência de recursos (itens 9.1.1, 9.1.3, 9.1.4, 9.2.3 e 9.2.6); sistemas de informação (itens 9.1.2 e 9.2.1); acompanhamento dos contratos e termos de compromisso (item 9.2.2); ações de capacitação (item 9.2.4); articulação institucional (itens 9.2.5 e 9.2.7); estrutura da Sedec (itens 9.2.8, 9.2.9 e 9.2.10).

Os itens 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 729/2010-Plenário tratam de providências internas, já cumpridas, e que, portanto, não foram objeto deste monitoramento.

Os métodos e técnicas usados neste trabalho foram: análise documental, a partir da legislação pertinente e das respostas aos ofícios enviados; entrevistas com gestores e técnicos da Secretaria Nacional de Defesa Civil; elaboração de análise stakeholder, árvore de problemas e mapa cognitivo; visita aos municípios de Teresópolis e Nova Friburgo, do Rio de Janeiro. Nessas visitas, foram realizadas

entrevistas com: secretário de obras do estado do Rio de Janeiro, subcomandante geral do Corpo de Bombeiros Militar do Rio de Janeiro (responsável pela defesa civil estadual), presidente da Empresa de Obras Públicas do Rio de Janeiro, secretário municipal de meio ambiente e defesa civil de Teresópolis, subsecretário de defesa civil de Nova Friburgo, secretário de administração de Nova Friburgo. Durante a visita aos municípios, a equipe teve oportunidade de visitar locais atingidos pelos deslizamentos e enchentes, bem como sobrevoar, de helicóptero, parte da região afetada.

Cabe mencionar que o Ministério Público Federal, pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), Subprocuradora-Geral da República Gilda Pereira de Carvalho, exarou a Recomendação 1/2011/PFDC/MPF, de 14/1/2011, dirigida ao Ministro da Integração Nacional e ao Secretário Nacional de Defesa Civil.

A recomendação teceu diversas considerações acerca dos recentes desastres no Rio de Janeiro e em outros estados da federação, das atribuições constitucionais, bem como daquelas decorrentes da recente legislação sobre defesa civil. Por fim, aquela Procuradoria Federal solicitou, no prazo de trinta dias, informações referentes às medidas adotadas pelo MI e pela Sedec em face da implementação, em todos os seus termos, da Política de Prevenção aos Desastres, da elaboração, se inexistente, de manual com as ações preventivas e de socorro, a ser observado pela Defesa Civil de cada ente federativo e pela população, bem como das ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas já adotadas.

#### 1.1. Trabalhos correlatos

Quanto à atuação do TCU, a Secretaria de Controle Externo do Rio de Janeiro (Secex/RJ) realiza fiscalização, de modo concomitante, mediante Acompanhamento (TC 000.919/2011-0), do emprego dos recursos federais repassados ao estado do Rio de Janeiro, bem como às sete prefeituras dos municípios da região serrana (Areal, Bom Jardim, Nova Friburgo, Petrópolis, São José do Vale do Rio Preto, Sumidouro e Teresópolis) que declararam estado de calamidade pública porque foram atingidas pelos eventos climáticos do início de janeiro de 2011.

Neste processo de acompanhamento, o Tribunal, mediante o Acórdão 105/2011 - Plenário, de 26/1/2011, determinou à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que informassem os recursos já transferidos por qualquer órgão ou entidade federal em função das situações emergenciais decorrentes de eventos climáticos ocorridos em janeiro de 2011 na região serrana do estado do Rio de Janeiro, os recursos federais que vierem a ser transferidos em função das situações mencionadas, bem como a maneira como será realizado o acompanhamento, por parte da União, da aplicação dos recursos mencionados. Por fim, o Tribunal determinou que se restituíssem os autos à Secex/RJ para continuidade do acompanhamento.

O TCU também realiza outros dois acompanhamentos da aplicação de recursos federais repassados para os estados de Pernambuco e Alagoas para prestar assistência às vítimas das enchentes e reconstruir cidades atingidas por chuvas intensas ocorridas em junho de 2010.

O TCU analisou os três termos de compromisso firmados com o estado de Pernambuco e, mediante o Acórdão 3238/2010 - Plenário, de 1/12/2010, determinou ao Comitê Gestor da Operação de Reconstrução que, nas obras e serviços de engenharia não enquadráveis como serviços rodoviários, priorize o uso da tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), de conformidade com o art. 127 da Lei 12.309/2010. Também comunicou ao Comitê Gestor e à Procuradoria Geral do estado de Pernambuco a possibilidade de ultrapassar o limite de 180 dias, definido pelo inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, desde que o objeto contratual a ser executado além desse prazo preencha as seguintes condições do referido dispositivo legal: "urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares" e "somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa". Além disso, alertou o MI sobre a necessidade de analisar as propostas de alteração dos Planos de Trabalho dos termos de compromisso 0340/2010, 0346/2010 e 0349/2010.

Já o Acórdão 106/2011 - Plenário, de 26/1/2011, sobre os recursos repassados ao estado de Alagoas, além de comunicar sobre a possibilidade de extrapolação do prazo legal de 180 dias, previsto na Lei 8.666/93, recomendou à Coordenadoria Estadual de Defesa Civil de Alagoas que, nos processos de dispensa de licitação envolvendo a gestão de recursos federais, observe como paradigma o "Roteiro Prático para Contratação Direta" disponibilizado no site do TCU. Determinou, ainda, a juntada de uma série de documentos comprobatórios da execução dos recursos e da prestação de serviços aos processos, e a prorrogação da vigência do Termo de Compromisso 341/2010 junto à Sedec.

## 2. Visão geral da Secretaria Nacional de Defesa Civil

A defesa civil no Brasil está organizada sob a forma de sistema, denominado Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), composto pelos órgãos e entidades da administração pública da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como pelas entidades da sociedade civil responsáveis pelas ações de defesa civil em todo o território nacional, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei 12.340/2010, de 1/12/2010. Esta lei resultou da conversão da Medida Provisória 494, de 2010, regulamentada pelo Decreto 7.257, de 4/8/2010.

O Sindec tem como objetivo planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil em todo o território nacional, de acordo com o art. 3º do Decreto 7.257/2010. Para o alcance dos seus objetivos, o Sindec deverá:

I - planejar e promover ações de prevenção de desastres naturais, antropogênicos e mistos, de maior prevalência no País;

II - realizar estudos, avaliar e reduzir riscos de desastres;

III - atuar na iminência e em circunstâncias de desastres; e

IV - prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações afetadas, e restabelecer os cenários atingidos por desastres.

A Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec), do Ministério da Integração Nacional (MI), é o órgão responsável pela articulação, coordenação e supervisão técnica do Sindec, nos termos do art. 2º, parágrafo 2º, da Lei 12.340/2010, e tem suas competências definidas no art. 18 do Decreto 7.226/2010, que aprova a estrutura regimental do MI, quais sejam:

I - formular e conduzir a política nacional de defesa civil;

II - exercer as atribuições inerentes de órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec);

III - contribuir para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional;

IV - promover o planejamento para a atuação de defesa civil, mediante planos diretores, preventivos, de contingência, de operação e plurianuais;

V - estabelecer estratégias e diretrizes para orientar as ações de redução de desastres, em especial planejar e promover a defesa permanente contra as secas e inundações, em âmbito nacional, particularmente, a capacitação e o treinamento de recursos humanos;

VI - coordenar e promover, em articulação com os estados, os municípios e o Distrito Federal, a implementação de ações conjuntas dos órgãos integrantes do Sindec;

VII - promover, em articulação com os estados, os municípios e o Distrito Federal, a organização e a implementação de Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (Comdec) e de Núcleos Comunitários de Defesa Civil (Nudec);

VIII - instruir processos para o reconhecimento, pelo Ministro de Estado da Integração Nacional, de situações de emergência e de estado de calamidade pública;

IX - participar de órgãos colegiados que tratem da execução de medidas relacionadas com a proteção da população, preventivas e em caso de desastres, inclusive acidente nuclear;

X - operacionalizar o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad), promovendo a consolidação e a interligação das informações de riscos e desastres, especialmente as de monitorização, alerta e alarme, e de ações emergenciais, no âmbito do Sindec;

XI - manter o Grupo de Apoio a Desastres, formado por equipe técnica multidisciplinar, mobilizável a qualquer tempo, para atuar em situações críticas, por solicitação expressa de estados, municípios e do Distrito Federal;

XII - promover o intercâmbio técnico entre organismos governamentais internacionais de proteção e defesa civil, participando como membro representante da Defesa Civil Brasileira;

XIII - exercer as atividades de secretaria-executiva do Condec.

À Sedec compete, ainda, presidir a Junta Deliberativa do Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap), nos termos do art. 18, parágrafo único, do Decreto 7.226/2010.

2.1 Estrutura da Secretaria Nacional de Defesa Civil

A Sedec está estruturada em três departamentos, um serviço de apoio e o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres. A Figura 1 ilustra a organização da Secretaria:

Figura 1 - Organograma da Secretaria Nacional de Defesa Civil.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Endereço eletrônico do Ministério da Integração Nacional.

O Departamento de Articulação e Gestão (DAG) tem suas atribuições definidas no art. 19 do Decreto 7.226/2010, entre as quais: subsidiar a formulação e a definição de diretrizes gerais relacionadas com a política nacional de defesa civil; supervisionar a elaboração do Plano Plurianual, do Plano Gerencial e dos Orçamentos Anuais da Secretaria e suas alterações; prestar apoio administrativo à Junta Deliberativa do Funcap e propor critérios e normas para aplicação e controle dos recursos provenientes desse Fundo; analisar e instruir os processos e formalizar convênios, contratos, termos de cooperação técnica e instrumentos similares; e supervisionar e promover o planejamento físico-financeiro e o acompanhamento da execução orçamentária e financeira da Secretaria.

Nos termos do art. 20 do Decreto 7.226/2010, compete ao Departamento de Minimização de Desastres (DMD), entre outras atribuições, desenvolver e implementar programas e projetos voltados à prevenção de desastres e de preparação para emergências e desastres, particularmente os relacionados com o desenvolvimento de recursos humanos em Defesa Civil; desenvolver e difundir, no Sindec, a Doutrina Nacional de Defesa Civil; promover a implementação de projetos relacionados com o desenvolvimento de recursos humanos, institucional, científico e tecnológico, mudança cultural, motivação e articulação empresarial, informação e estudos epidemiológicos sobre desastres e de monitorização, alerta e alarme; promover, no Sindec, o desenvolvimento de estudos relacionados com avaliação de riscos de desastres e organização de mapas de áreas de riscos e outros mapas temáticos pertinentes; promover e consolidar o planejamento para a atuação de defesa civil, particularmente mediante a orientação de planos diretores, preventivos, de contingência, de operação e plurianuais, em âmbito nacional, observadas as políticas e diretrizes da ação governamental de defesa civil.

Cabe ao Departamento de Reabilitação e de Reconstrução (DRR), de acordo com o art. 21 do Decreto 7.226/2010: desenvolver e implementar programas e projetos relacionados com as ações de reabilitação e de reconstrução; coordenar, em âmbito nacional, o desenvolvimento das ações de resposta aos desastres e de reconstrução, em apoio aos órgãos estaduais e municipais de defesa civil; realizar a análise técnica das propostas de convênios, contratos, ajustes e outros instrumentos congêneres, relacionadas com as atividades de respostas aos desastres e de reconstrução; realizar e supervisionar as vistorias técnicas dos objetos conveniados; emitir pareceres técnicos sobre prestações de contas apresentadas, parciais e finais, dos convênios e outros instrumentos congêneres, quanto ao aspecto de execução física e sobre prorrogação de prazos e adequação de metas, entre outras.

## 2.2 Aspectos orçamentários e financeiros

A Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec) até 2003 possuía um único programa orçamentário para financiar ações tanto de prevenção como de resposta aos desastres. A partir de 2004, a Sedec passou a contar com programas específicos para cada uma das atividades. No orçamento de 2011, os programas são Prevenção e Preparação para Desastres (código 1027) e Resposta aos Desastres e Reconstrução (código 1029).

Com relação à forma de implementação, os programas apresentam significativas mudanças, especialmente após as alterações feitas no final de 2008, com a publicação da Lei 11.775/2008, cujo artigo 51 foi revogado pela Lei 12.340/2010.

O Programa 1027 tem como objetivo realizar obras e serviços de caráter preventivo em áreas de risco. Dentre as ações pertencentes ao Programa, a 8348 - Apoio a Obras Preventivas de Desastres é a que apresenta maior materialidade. Conforme descrição do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a ação pode ser executada diretamente pela União, por meio da celebração de convênios com estados e municípios, ou por intermédio de contratos com instituições federais, com a supervisão da Sedec.

Sua execução se dá por meio de convênios firmados entre a Sedec e, na maioria dos casos, os municípios. É regido pelo Decreto 6.170/07, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, sendo classificada como uma transferência voluntária.

O Programa 1029 destina-se a promover socorro e assistência às pessoas afetadas por desastres, restabelecer atividades essenciais e recuperar danos causados, especialmente nos casos de situação de emergência e estado de calamidade pública, reconhecidos pelo governo federal. As ações que apresentam maior materialidade são a 4564 - Socorro e Assistência às Pessoas Atingidas por Desastres e a 4570 - Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres.

O programa de resposta aos desastres é implementado, após as alterações legais, por meio de termos de compromisso firmados entre a Sedec e os entes da Federação, em especial com estados, quando o desastre atinge diversos municípios.

Durante a auditoria, verificou-se que o programa responsável pelas obras de prevenção de desastres apresentava volume de empenho de despesa bastante expressivo no mês de dezembro de cada exercício financeiro, resultando na necessidade de inscrição em restos a pagar não processados da quase totalidade do orçamento disponível.

Durante o período de 2005 a 2010, 89% dos recursos empenhados na ação 8348 (antiga 0678) foram inscritos em restos a pagar não processados, sendo que, no exercício de 2005, esse percentual foi de 100%, conforme se depreende da Tabela 1.

Tabela 1 - Execução Orçamentária da Ação 8348 - Apoio a Obras Preventivas de Desastres, de 2005 a 2010.

## ANO VALORES (R\$)

Empenhado Inscritos em Restos a Pagar Não Processados Cancelamento de Restos a Pagar  
Pago A Pagar

2005	30.895.810	30.895.810	11.253.920	18.810.062	831.828
2006	36.593.162	32.128.178	2.922.793	33.474.111	196.258
2007	130.732.946	110.153.447	16.860.176	102.193.304	11.679.466
2008	284.188.924	232.210.003	18.803.224	138.092.908	127.292.792
2009	419.213.380	376.823.851	5.005.334	128.060.396	286.147.650
2010	210.034.556	205.371.728	486.784	6.162.827	203.384.945
Total	1.111.658.778	987.583.017	55.332.231	426.793.608	629.532.939

Fonte: Siafi - dados extraídos do sistema SigaBrasil em 17/03/2011.

Para análise, foram consideradas apenas as despesas sob a responsabilidade direta do Ministério da Integração, excluindo-se as autarquias que o integram como Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf). Para obter o montante efetivamente pago foram computados os empenhos pagos no exercício, os restos a pagar processados e não processados emitidos durante os anos em exame, e pagos posteriormente.

Verifica-se que, do montante de empenhos emitidos de 2005 a 2010, foram efetivamente pagos, até março de 2011, R\$427 milhões, o que representa 38% do total empenhado. Os restos a pagar totalizam R\$629 milhões. Se analisado o período de 2008 a 2010, verificamos uma execução orçamentária ainda mais baixa, de 32%. O cancelamento de restos a pagar é pouco significativo, sendo que no período foram cancelados R\$55,3 milhões dos R\$1,1 bilhão empenhados, ou seja, 5% do total.

Seguindo a mesma metodologia, analisando as ações de maior materialidade e créditos extraordinários pertencentes ao Programa 1029, observa-se que de 2005 a 2010 foram pagos 78% dos recursos empenhados, conforme Tabela 2.

Contudo, a execução orçamentária do programa pode ser explicada pelo fato de a liquidação do empenho ser feita no momento do repasse do recurso para ações de emergência, ou seja, não envolve projetos básicos e planos de trabalho elaborados. O MI atua como repassador da verba para estados e municípios.

Por possuir valores orçamentários mais elevados, o programa apresenta saldo de restos a pagar de exercícios anteriores, em 2011, de R\$876 milhões.

Tabela 2 - Execução Orçamentária do Programa 1029 - Resposta aos Desastres e Reconstrução, de 2005 a 2010.

ANO EMPENHADO	PAGO	RELAÇÃO %
2005	117.273.941,51	98.100.776 83,6%

2006 142.914.654,14 128.527.809 89,9%  
2007 254.992.921,78 227.655.760 89,2%  
2008 403.636.484,63 338.144.232 83,7%  
2009 1.172.908.302,30 1.001.781.625 85,4%  
2010 2.405.361.363,40 1.728.212.358 71,8%

TOTAL 4.497.087.667,76 3.522.422.560 78,3% Fonte: Siafi - dados extraídos do sistema SigaBrasil em 17/03/2011.

O art. 36 da Lei 4.320, de 17/3/1964, prevê a inscrição de valores em restos a pagar, distinguindo-se os processados dos não processados. A sistemática de inscrição e cancelamento de restos a pagar foi posteriormente disciplinada pelo art. 68 do Decreto 93.872/86 que dispunha que "a validade dos restos a pagar encerrava-se em 31 de dezembro do ano subsequente ao da emissão do empenho".

O Decreto 6.708/2008 alterou o referido artigo, estabelecendo o fim da validade ao final do exercício apenas para os restos a pagar não processados. Desta forma, caso não haja prorrogação pelo competente instrumento legal, os restos a pagar não processados devem ser automaticamente cancelados ao final do exercício seguinte.

Todavia, como regra geral na União, e não apenas relativamente ao Ministério da Integração Nacional, foram editados nos últimos anos diversos decretos prorrogando a validade de restos a pagar não processados, fenômeno que tem se denominado por reinscrição. O crescente estoque de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores vem concorrendo para a execução do orçamento vigente, que é impactado pela execução orçamentária de exercícios anteriores.

As Normas de Encerramento do Exercício expedidas nos últimos anos pela Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT) da Secretaria do Tesouro Nacional dispõem, no item 2.1.1, que "os saldos de restos a pagar não processados serão cancelados no encerramento do exercício, conforme art. 68 do Decreto 93.872/86, salvo se prorrogado por instrumento legal que o ampare".

Todavia, o simples empenho e inscrição em restos a pagar não tem sido garantia de que os estados ou os municípios, para os quais se reservaram recursos orçamentários, irão receber o correspondente valor financeiro, pois para tanto é necessária a elaboração de projeto básico e o cumprimento de outros requisitos, como adimplência do estado ou município, por exemplo.

A deficiente execução orçamentária e financeira do Programa 1027 pode ser explicada em parte pela inversão de procedimentos verificada durante a auditoria. Observou-se que a análise a respeito da viabilidade técnica e da adequação dos custos das obras, necessária à liberação dos recursos financeiros, só é realizada após a seleção dos convenientes e da emissão do empenho da despesa, quando o processo deveria ser inverso, ou seja, a análise técnica deveria preceder e subsidiar a decisão de alocação de recursos.

Contudo, por se tratar de mecanismo de planejamento dispendioso, além do alcance técnico e orçamentário de diversos municípios, o projeto básico só é apresentado depois da assinatura dos convênios e da emissão do empenho, na maioria das vezes amparado por planos de trabalho e documentos genéricos que não refletem a realidade do empreendimento a ser executado. Ademais, a seleção dos beneficiados é feita de forma discricionária, sem critérios objetivos.

Além disso, quando se trata de demanda aprovada com base em plano de trabalho, a execução do convênio fica condicionada à apresentação e aprovação de projeto básico. Em muitos casos é necessária a realização de ajustes ao projeto básico das obras, o que acaba por atrasar o repasse de recursos para os convenientes, contribuindo para a baixa execução financeira existente na ação em análise.

Como forma de solucionar o problema, de acordo com notícia veiculada pela Agência Brasil (2/3/11), "com cerca de R\$ 1 bilhão de restos a pagar, em função da falta de qualidade entre os projetos apresentados por municípios entre 2007 e 2010", o MI pretende contratar consultoria para prestar apoio na elaboração de critérios técnicos para identificar os projetos que serão prioritariamente beneficiados com recursos públicos.

Ademais, em entrevista, o Ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra Coelho, declarou "queremos eliminar, ou pelo menos diminuir, os critérios subjetivos na liberação de recursos, visando a adotar critérios mais técnicos no apoio às cidades e aos estados brasileiros", e também que "queremos concluir a seleção dos projetos empenhados, mas não pagos, e, ao longo de 2011, ter definido critérios menos subjetivos e mais técnicos para a liberação de recursos na defesa civil" (Agência Brasil, 2/3/11).

#### Novos temas abordados

A fim de atender à solicitação do Ministro da Integração Nacional, tornou-se necessário incluir neste monitoramento novos temas, não analisados durante a auditoria, bem como aprofundar alguns já abordados durante aquele trabalho. Além disso, a mudança da legislação que rege o repasse de recursos para ações de defesa civil e o desastre ocorrido em janeiro/2011 na região serrana do estado do Rio de Janeiro, levaram a ampliar o escopo desse monitoramento para tratar de questões relacionadas a: arcabouço jurídico da Defesa Civil; estrutura da Sedec; aplicação de recursos para ações de resposta a desastres e reconstruções; análise dos termos de compromisso; desconhecimento da sistemática de prestação de contas dos recursos transferidos mediante transferência obrigatória; dificuldades locais para resposta a grandes desastres; ações de prevenção; serviços prestados sem formalização adequada; demora no uso dos recursos via termo de compromisso.

#### 3.1 Arcabouço jurídico da Defesa Civil

Na época da realização da auditoria operacional na Secretaria Nacional de Defesa Civil, os principais normativos vigentes eram os Decretos 5.376/2005 e 6.663/2008, além do art. 51 da Lei 11.775/2008.

O art. 51 da Lei 11.775/08 tornava obrigatórias as transferências para ações de defesa civil, o Decreto 6.663/08 instituiu o mecanismo de aferição sumária da situação de emergência ou estado de calamidade e o Decreto 5.376/05 versava sobre o Sindec.

O § 3º do art. 51 da Lei 11.775/2008 tinha a seguinte redação: "Aplica-se o disposto nos arts. 3º a 7º da Lei 11.578, de 26/11/2007, às transferências de que trata o caput deste artigo". Este artigo e o Decreto 6.663/08 introduziram a terminologia de Termo de Compromisso para os recursos definidos como transferências obrigatórias para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e permitiram que o Ministério de Integração Nacional também celebrasse esta modalidade de instrumento para transferir recursos para entes da Federação atingidos por desastres.

Entretanto, o art. 51 da Lei 11.775/2008, com seus parágrafos 1º, 2º e 3º, foram revogados com a edição da Medida Provisória 494/2010, de 5/7/10. Posteriormente, o Decreto 7.257/2010, de 4/8/2010, regulamentou a Medida Provisória 494/2010 e revogou os Decretos 5.376/2005 e 6.663/2008. A MP foi convertida na Lei 12.340/2010, de 1/12/10.

A Lei 12.340/10, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências, não substituiu a previsão legal revogada para utilização da modalidade de ajuste Termo de Compromisso, tampouco definiu a modalidade de instrumento congênere a ser firmado para operacionalizar as aludidas transferências obrigatórias.

Importante esclarecer que os termos de compromissos que compunham os processos de transferências obrigatórias, até a revogação do art. 51 da Lei 11.775/2008, constituíam-se de documentos unilaterais assinados apenas pelos entes federados que solicitavam recursos ao Ministério da Integração.

Recupere-se que, a partir da edição da Medida Provisória 494/2010, e seu respectivo Decreto Regulamentador 7.257/2010, o MI deixou de usar a forma de documento denominada Termo de Compromisso nos processos de transferências obrigatórias, sem formalização de nenhum instrumento para repasse de recursos, como convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, conforme observado pela equipe de auditoria nos processos analisados.

Ou seja, os repasses de recursos definidos como transferências obrigatórias, nos termos da Lei 12.340/2010, são operacionalizados por intermédio de atos unilaterais. De um lado, o proponente apresenta requerimento para reconhecimento da situação de emergência ou calamidade, instruído na forma do art. 7º, § 1º, do Decreto 7.257/10. De outro lado, a União, após analisar a documentação, reconhece a situação de emergência ou calamidade pública, define o valor e autoriza a transferência de recursos (art. 9º do decreto) para ações de socorro ou assistência ou restabelecimento dos serviços essenciais, além de fixar prazo para sua aplicação, mediante portaria do MI (art. 7º, § 2º do decreto).

As transferências para a execução de ações de reconstrução de áreas afetadas por desastre que tenha gerado o reconhecimento de estado de calamidade pública ou de situação de emergência serão condicionadas à edição do decreto declaratório e à apresentação da Notificação Preliminar de Desastre (Nopred) e do Plano de Trabalho (cujo conteúdo encontra-se definido no art. 10, § 1º, do decreto), de acordo com o art. 17 da Lei 12.340/2010. Por sua vez, o Decreto 7.257/2010, no art. 10, caput e § 2º, tornou mais ágil a transferência obrigatória da União para a execução de ações de reconstrução, ao permitir a antecipação de parte dos recursos destinados, independentemente da apresentação do Plano de Trabalho pelo ente beneficiário.

Não se sabe se a ausência de instrumento que crie vínculo jurídico formal teve a intenção de facilitar que os recursos cheguem rapidamente aos entes federados afetados por desastres, ou se o fato de a atual legislação dispensar a celebração de um instrumento formal passou despercebido quando da conversão da Medida Provisória 494/2010 na Lei 12.340/2010.

A falta de um instrumento formal bilateral que defina valores, prazos, responsabilidades, objetos, forma de prestação de contas, fragiliza o controle no mecanismo de transferência obrigatória, sobretudo pela impossibilidade de o Ministério da Integração Nacional acompanhar tempestivamente a evolução da execução física das aplicações de recursos.

De acordo com o art. 4º da Lei 12.340/2010, são obrigatórias as transferências da União aos órgãos e entidades dos estados, Distrito Federal e municípios para a execução das ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução, observados os requisitos e procedimentos previstos nesta Lei. Nos termos do § 1º, do mesmo artigo, essas ações, serão definidas em regulamento, e o MI definirá o montante de recursos a ser transferido, de acordo com sua disponibilidade orçamentária e financeira, mediante depósito em conta específica mantida pelo ente beneficiário.

Conforme determinação do art. 5º, § 2º, da lei acima mencionada, o MI acompanhará e fiscalizará a aplicação dos recursos transferidos obrigatoriamente pela União, nos termos do art. 4º, cabendo aos entes beneficiários dessas transferências apresentar ao Ministério a prestação de contas do total dos recursos recebidos, na forma do regulamento.

Cabe destacar que o regulamento previsto, quanto à prestação de contas a ser apresentada ao MI ainda não foi elaborado. Entende-se que na ausência desse regulamento, aplica-se o art. 14 do Decreto 7.257/2010, em plena vigência, que relaciona os documentos que comporão a prestação de contas do total dos recursos recebidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, beneficiários das transferências obrigatórias.

O art. 3º, parágrafo único, do revogado Decreto 6.663/08, determinava prazo de até 180 dias, contados da aferição sumária, para a transferência obrigatória dos recursos aos entes federados, prevista no art. 51 da Lei 11.775/2008. Outra inovação trazida pela legislação atual foi a abolição deste prazo para transferências obrigatórias de recursos do Ministério da Integração Nacional aos entes federados para

ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre.

Portaria recente do MI, 54, de 26/1/2011, fixou prazo de 365 dias, a contar da liberação dos recursos repassados por meio de transferência obrigatória, para a execução de ações de defesa civil necessárias ao retorno da normalidade no Estado do Rio Grande do Sul. Da mesma forma, as Portarias 55 a 75, publicadas no dia 3/2/2011, antecipam a liberação de parte dos recursos, para a execução de reconstrução de pontes, no prazo de 365 dias.

Esclareça-se, ainda, que o prazo, determinado no art. 10 do Decreto 7.257/2010, de 45 dias para apresentação do Plano de Trabalho pelo ente beneficiário das transferências de recursos voltadas à execução de ações de reconstrução, contados após o reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública, não foi confirmado nos dispositivos da Lei 12.340/2010, art. 17, § 1º, que estabeleceu o prazo máximo de trinta dias da ocorrência do desastre para o ente federado encaminhar os documentos previstos.

Assim, considerando que as alterações recentes ocorridas na legislação que rege a transferência de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre tornaram ainda mais flexível e célere todo o mecanismo de repasse, a presença de fiscalização efetiva é imprescindível para assegurar a correta aplicação dos recursos federais disponibilizados para esta finalidade.

### 3.2 Estrutura da Sedec para acompanhamento e análise dos processos

Nos termos do art. 5º da Lei 12.340/2010, cabe ao Ministério da Integração Nacional acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos, definidos como transferências obrigatórias pelo art. 4º desta norma.

Conforme já comentado, a auditoria operacional realizada na Sedec identificou a carência de recursos humanos, especialmente no DRR, como um dos problemas graves enfrentados pela Secretaria, já que comprometia a qualidade e a tempestividade das atividades realizadas. Assim, segundo o relatório da auditoria, os termos de compromisso encaminhados pelos entes federados demoravam a ser aprovados (em média 36 dias para termos firmados por estados e 61 dias para municípios), não era possível realizar o acompanhamento de todos os processos em execução e nem analisar as prestações de contas tempestivamente, gerando estoque de processos.

Diante da situação encontrada, o TCU, por intermédio dos subitens 9.2.8, 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 729/2010 - Plenário, recomendou à Secretaria Nacional da Defesa Civil que levasse ao conhecimento da Casa Civil da Presidência da República a necessidade de estruturação da Secretaria.

A Sedec, após a publicação do referido Acórdão, solicitou a cada departamento que providenciasse levantamento sobre a quantidade ideal de servidores levando-se em consideração as atividades realizadas e a demanda de trabalho crescente. Entretanto, transcorridos mais de dez meses da

ciência do teor do Acórdão pelo Ministério, permanece inalterada a situação encontrada durante a execução da auditoria, no que se refere à deficiência de pessoal da Sedec. No DRR, setor responsável pela análise técnica dos documentos encaminhados para celebração de termos de compromissos, a situação agravou-se, em decorrência do aumento da demanda de trabalho.

Entrevistas realizadas no curso deste monitoramento com técnicos do DRR permitem reafirmar a falta de estrutura física e operacional capaz de dar suporte à análise de processos que operacionalizam transferências a entes federados, que montam recursos na ordem de bilhões de reais, e constatar a fragilidade dos mecanismos de controle para o acompanhamento adequado da aplicação dos recursos (com vistorias intermediárias e finais), e análise das prestações de contas.

Segundo informações fornecidas pelo DRR (em resposta ao Ofício 02/2011/TCU/Seprog), o quantitativo de pessoal responsável pela análise técnica das propostas e inspeções passou de dezenove para 22 engenheiros, enquanto o número de processos autuados praticamente dobrou e o volume de recursos pleiteados aumentou em mais de 800% nestes últimos dois anos, conforme descrito na Tabela 3.

Tabela 3 - Quantidade de processos autuados e de recursos solicitados - Sedec

Ano	Nº de processos autuados	Montante de Recursos Solicitados
-----	--------------------------	----------------------------------

2008	665	R\$ 734.323.278,00
------	-----	--------------------

2009	1.138	R\$ 2.455.098.893,46
------	-------	----------------------

2010	1.257	R\$ 6.416.315.723,41
------	-------	----------------------

Fonte: Sedec

Dos 22 engenheiros do DRR, dezesseis são responsáveis pela análise dos processos e seis realizam inspeções nos convênios e termos de compromisso em andamento. Deste modo, mesmo com o aumento de três servidores, a carga de trabalho, que já era considerada alta em 2008 (665 processos para 19 engenheiros, resultando em 35 processos/servidor), aumentou em 2010, passando a ser de aproximadamente 57 processos/engenheiro (1257 processos para 22 engenheiros). Os servidores do DRR afirmaram, em reuniões realizadas durante o monitoramento, que a carga ideal de trabalho para cada engenheiro deveria ser de dez processos por engenheiro, o que possibilitaria análise mais criteriosa na aprovação, acompanhamento e fiscalização dos processos.

No levantamento das necessidades elaborado pelo DRR, foi estimada a contratação de mais vinte engenheiros, sendo que catorze deveriam ser alocados em análise de processos e seis em inspeção. Cabe destacar que esse número foi definido sem estudo prévio que permitisse calcular o número de servidores ideal. Seria necessário trabalho minucioso e detalhado que levasse em conta o tempo necessário para o desempenho adequado de cada atividade, o cálculo do volume de trabalho atual e a estimativa do volume futuro, já que os números evidenciam o aumento de processos autuados ao longo destes dois últimos anos. O número de servidores foi estimado para atender situação emergencial e não se

aproxima do quantitativo de pessoal considerado ideal pelo departamento (dez processos simultâneos por técnico). Com 42 engenheiros, a carga de trabalho passaria a ser de 30 processos / servidor.

Durante este monitoramento, a equipe constatou a existência de algumas semelhanças entre os programas executados pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e pelo Ministério das Cidades (MC), como o volume de recursos disponíveis e a capilaridade das ações, que permeiam todas as regiões brasileiras.

O Ministério das Cidades mantém, há alguns anos, contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal (CEF), que fica responsável pela operacionalização dos programas e ações do ministério. A Caixa foi escolhida por ter expertise em políticas habitacionais e de saneamento básico e também por estar presente em muitos municípios brasileiros, facilitando o repasse e o acompanhamento da execução dos recursos federais.

Pelo contrato, a Caixa absorve uma série de atividades que demandam tempo e número elevado de engenheiros para desempenhá-las com qualidade, como a análise dos planos de trabalho e dos projetos básicos, o acompanhamento da execução das obras (com inspeções in loco) e a análise das prestações de contas dos processos encerrados. Para realizar todas as atribuições, a Caixa conta com aproximadamente mil engenheiros, lotados em 58 regionais localizadas nas capitais brasileiras e em mais 31 cidades-polo.

O número de contratos de repasse acompanhados pela Caixa é de, aproximadamente, treze mil, sendo que 85% deles não ultrapassa o valor de R\$ 500 mil. Seria praticamente inviável para um órgão central, como o Ministério das Cidades, manter estrutura capaz de realizar todas as atividades tempestivamente, seguindo os procedimentos estabelecidos pela legislação federal e as orientações dos órgãos de controle. Assim, o contrato de prestação de serviços firmado com a Caixa, apesar de alguns problemas relatados pelos servidores do MC, continua sendo a melhor alternativa para operacionalização das ações deste Ministério. Mesmo com o suporte da Caixa, que absorve as atividades mais trabalhosas, o MC mantém cerca de 130 analistas de infraestrutura responsáveis pela seleção das propostas, descentralização de recursos orçamentários e supervisão dos contratos de repasse.

Ao comparar os dois ministérios, percebe-se a precariedade da estrutura que o MI possui para gerenciar convênios e termos de compromisso, que versam não só sobre variados tipos de obras e serviços de engenharia, mas também sobre aquisição de gêneros de primeira necessidade para desabrigados, alguns com valores substanciais repassados de uma só vez, sem mecanismo de controle adequado.

Cabe mencionar que o Ministério da Integração Nacional celebrou, em 2006, o Contrato de Prestação de Serviços 17/2006 com a Caixa Econômica Federal, para operacionalizar, mediante contratos de repasse, alguns programas gerenciados pelo MI, entre os quais se incluem o 1027 (Prevenção e Preparação para Emergência e Desastres) e o 1029 (Resposta aos Desastres e Reconstrução). Tal contrato,

porém, foi encerrado em 31/5/2008, em função de divergências e impropriedades quanto ao cumprimento de cláusulas contratuais.

Diante do exposto, caracteriza-se a urgência de reestruturar a Secretaria Nacional de Defesa Civil. Recomenda-se que o MI realize estudos no sentido de buscar, o quanto antes, a melhor solução para que a Sedec possa desempenhar com eficiência, eficácia e efetividade as atribuições a ela destinadas. Uma alternativa seria o MI buscar solução semelhante à encontrada pelo MC, nos moldes do contrato de trabalho existente com a Caixa. Essa solução, entretanto, não é viável no momento, com a Caixa, especificamente, conforme será comentado no item 3.4 deste relatório.

### 3.3 Aplicação de recursos para ações de resposta e de reconstrução

A estrutura única e centralizada da Sedec em Brasília aumenta a dificuldade de acompanhamento da aplicação dos recursos nas diversas unidades da federação, em função da necessidade de deslocamento dos técnicos para a realização de vistorias nas regiões afetadas por desastres, para atestar a execução física de obras ou entrega de bens à população atingida.

O disposto no § 2º do art. 4º da Lei 12.340/2010 torna latente a necessidade de o Ministério da Integração Nacional acompanhar in loco a aplicação de recursos transferidos com base nesta norma, uma vez que vultosos recursos são transferidos sem que haja plano de trabalho na instrução do processo. Conforme o artigo, "o ente beneficiário deverá apresentar plano de trabalho ao Ministério da Integração Nacional, exclusivamente no caso de execução de ações de reconstrução". Ou seja, todas as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais ficaram dispensadas da apresentação de planos de trabalho.

A rigor, o MI somente tem ciência da forma como foram aplicados os recursos transferidos, com dispensa de planos de trabalhos, na fase de análise das prestações de contas, haja vista a dificuldade da Sedec para realizar inspeções intermediárias.

A ausência de controle concomitante e eficaz por parte do Ministério da Integração Nacional, sobretudo nas transferências operacionalizadas sem análise de planos de trabalho, torna vulnerável a atual sistemática de transferência de recursos do programa 1029 (Respostas aos Desastres e Reconstrução).

A título de exemplo, no caso do desastre ocorrido na região serrana do estado do Rio de Janeiro, o Ministério da Integração Nacional autorizou, no dia 14/1/11, a transferência de R\$ 100 milhões para ações de socorro ou assistência às vítimas ou restabelecimento de serviços essenciais.

Coube ao estado do Rio de Janeiro administrar a aplicação de R\$ 70 milhões deste montante transferido, conforme Portaria 27, de 14/1/11, sendo que o estado definiu a alocação de R\$ 21 milhões para aluguel social para os desabrigados.

Os R\$ 49 milhões restantes estavam sendo administrados pela Empresa de Obras Públicas (Emop), vinculada à Secretaria de Obras do Estado do Rio de Janeiro, e aplicados em obras e serviços de

engenharia para restabelecimento dos serviços essenciais, como remoção de entulhos, construção de pontes provisórias etc.

Parte da equipe designada para realizar este monitoramento deslocou-se até a região do estado do Rio de Janeiro atingida pelo desastre, cerca de trinta dias após o ocorrido. Na ocasião, a Emop estava se preparando para realizar os primeiros pagamentos dos serviços prestados sob sua administração.

Foi apresentada estimativa da primeira medição dos serviços realizados por diversas empreiteiras na ordem de R\$ 10 milhões, ou seja, com estes serviços realizados e efetivamente pagos, ainda restariam R\$ 39 milhões para ações emergenciais de restabelecimento dos serviços essenciais, a serem empregados apenas pelo Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, a percepção da equipe responsável pelo monitoramento foi que as ações de emergências para o restabelecimento da normalidade nas cidades atingidas já estavam cessando, e as cidades estavam retomando suas rotinas. Prova disso foi a informação da defesa civil de Teresópolis de que os integrantes da Força Nacional que estiveram trabalhando na região já se preparavam para deixar o local.

Nesse contexto, é difícil perceber onde seriam aplicados os R\$ 39 milhões restantes para ações emergenciais (restabelecimento dos serviços essenciais) sob administração da Emop. Na visão da equipe de monitoramento, trinta dias após a ocorrência do desastre, no que é pertinente às obras e serviços de engenharia, caracteriza o momento de transição da fase de restabelecimento dos serviços essenciais para a fase de ações necessárias de reconstrução.

Ao menos em tese, a aplicação dos R\$ 39 milhões sob a gerência da Emop demandaria um plano de trabalho aprovado pelo Ministério da Integração Nacional, para a observância da legislação em vigor. Isso porque há uma linha tênue que divide as obras e serviços de engenharia caracterizados como ações de restabelecimento dos serviços essenciais e as ações de reconstrução. A ausência de normatizações do Ministério da Integração Nacional, detalhando a legislação que trata do assunto, agrava a situação.

O § 1º do art. 4º da Lei 12.340/2010 remeteu para o regulamento a definição de quais seriam as ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre. Embora anterior à lei, entende-se que, por falta de novo instrumento, o regulamento a ser aplicado, nesse caso, seria o Decreto 7.257/2010.

O art. 2º do Decreto 7.257/2010, por intermédio dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, tratou de definir as ações previstas na lei, da seguinte forma:

V - ações de socorro: ações imediatas de resposta aos desastres com o objetivo de socorrer a população atingida, incluindo a busca e salvamento, os primeiros-socorros, o atendimento pré-hospitalar e o atendimento médico e cirúrgico de urgência, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

VI - ações de assistência às vítimas: ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos, incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e meios de preparação de alimentos, o suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal, a instalação de lavanderias, banheiros, o apoio logístico às equipes empenhadas no desenvolvimento dessas ações, a atenção integral à saúde, ao manejo de mortos, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

VII - ações de restabelecimento de serviços essenciais: ações de caráter emergencial destinadas ao restabelecimento das condições de segurança e habitabilidade da área atingida pelo desastre, incluindo a desmontagem de edificações e de obras-de-arte com estruturas comprometidas, o suprimento e distribuição de energia elétrica, água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade, comunicações, abastecimento de água potável e desobstrução e remoção de escombros, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

VIII - ações de reconstrução: ações de caráter definitivo destinadas a restabelecer o cenário destruído pelo desastre, como a reconstrução ou recuperação de unidades habitacionais, infraestrutura pública, sistema de abastecimento de água, açudes, pequenas barragens, estradas vicinais, prédios públicos e comunitários, cursos d'água, contenção de encostas, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

IX - ações de prevenção: ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres, por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades locais, incluindo a capacitação da sociedade em atividades de defesa civil, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional.

Como pode ser observado nos excertos acima, ao final de cada definição das cinco ações estabelecidas em lei, há a seguinte disposição: "...entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional". Esta disposição previu a necessidade de melhor detalhamento de quais ações podem ser enquadradas em cada um dos cinco grandes grupos acima descritos, e remeteu esta tarefa ao Ministério da Integração Nacional para que o fizesse por intermédio de espécie normativa de hierarquia inferior.

Entretanto, ainda não houve por parte do MI esta normatização infrarregulamentar, de modo que tanto o ministério quanto os entes federados que solicitam recursos com base nesta legislação, ficam adstritos aos conceitos genéricos presentes nos incisos V a IX do Decreto 7.257/2010, criando possibilidade de confusão entre as ações de restabelecimento dos serviços essenciais e as ações de reconstrução.

O grande diferencial entre estes grupos de ações reside nas características emergenciais, que devem estar presentes para as atividades que são direcionadas para o restabelecimento dos serviços essenciais e não exigem apresentação de planos de trabalhos, e nas características definitivas, que devem

relacionar-se com as ações de reconstrução, que exigem planos de trabalho. Justamente a falta de uma normatização infrarregulamentar torna subjetivos os conceitos de ações emergenciais e de ações definitivas.

Uma consequência imediata desta subjetividade pode ser a migração de ações que deveriam ser enquadradas como reconstrução para ações de restabelecimento de serviços essenciais, uma vez que para aquelas há necessidade de aprovação de planos de trabalhos para destinação de recursos, enquanto que para estas o MI repassa recursos sem a exigência de planos de trabalho, o que, em tese, torna os processos menos complexos, tanto para quem solicita os recursos como para quem realiza as transferências.

Há que se ressaltar, ainda, a constatação de que os planos de trabalho para reconstrução, especificamente reportando-se ao exemplo do município de Nova Friburgo/RJ, apresentado pelo presidente da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (Emop), estão sendo elaborados com conceitos elásticos de reconstrução.

Integram os objetos dos planos de trabalhos de reconstrução de Nova Friburgo a realocação de unidades habitacionais que não foram atingidas pelo desastre natural, mas que se encontram inseridas em áreas de risco, próximas a deslizamentos identificados em levantamentos e priorizados para receberem intervenções.

A consequência desta interpretação ampla de reconstrução acaba por invadir o conceito de ações de prevenção existente no art. 2º, inciso IX do Decreto 7.257/2010. Aliás, as ações de prevenção se enquadram na ação orçamentária 8348 -Apoio a Obras Preventivas de Desastres, do programa 1027 - Prevenção e Preparação para Desastres, e operacionalizadas como transferências voluntárias.

A Figura 2 ilustra os cinco grandes grupos de ações e os riscos de migração de ações de reconstrução para ações de restabelecimento de serviços essenciais, além dos riscos de migração de ações de prevenção para ações de reconstrução, uma vez que envolvem obras e serviços de engenharia.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Depreende-se do apresentado na Figura 2 que o grau de dificuldade para obtenção de recursos nos dois programas operacionalizados pelo Ministério da Integração Nacional apareceria da seguinte forma:

1º) Ações de Prevenção: instrumentalizadas por convênios no Siconv, nos quais o ministério aplica seus maiores cuidados, exigindo planos de trabalho e aprovação de projeto básico para liberação de recursos, e obedecem à Portaria Interministerial 127 MPOG/MF/CGU, de 29/5/2008;

2º) Ações de reconstrução: necessitam apenas de requerimento do ente federado, instruído na forma do art. 7, § 1º, do Decreto 7.257/2010, e apresentação de planos de trabalho para liberação de recursos, com possibilidade de serem apresentados posteriormente à liberação da primeira parcela de recursos (o ministério não exige apresentação de projeto básico);

3º) Ações de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais: apresentam o menor grau de complexidade para obtenção de recursos, necessitando apenas de requerimento instruído na forma do art. 7, § 1º, do Decreto 7.257/2010, e estão dispensadas de apresentação de planos de trabalho.

Considerando a grande lacuna normativa existente entre as diversas ações definidas no Decreto 7.257/2010, haverá sempre tendência de os proponentes empregarem interpretação ampliada aos conceitos das ações que lhes forem mais favoráveis. Essa tendência está demonstrada no item 3.7 deste relatório.

Há que se considerar que, para ações de reconstrução, há a previsão legal de possibilidade de repasse de recursos independentemente de apresentação de planos de trabalhos, conforme dispõem os §§ 2º e 3º, do art. 10º do Decreto 7.257/2010:

§ 2º Independentemente da apresentação do Plano de Trabalho de que trata o §1º, o Ministério da Integração Nacional poderá antecipar a liberação de parte dos recursos destinados às ações de reconstrução.

§ 3º As ações implementadas com os recursos antecipados na forma do § 2º deverão estar contempladas no Plano de Trabalho previsto no caput.

Entretanto, os repasses de recursos com base nos dispositivos supratranscritos devem ser exceções e não a regra geral para ações de reconstrução.

Novamente vem à tona a necessidade de elaboração, pelo MI, dos normativos previstos, para que a definição das situações passíveis de antecipações de recursos para ações de reconstrução, com apresentação a posteriori de planos de trabalho, não fique apenas sob o manto do poder discricionário do agente repassador de recursos.

A única normatização elaborada pelo MI e disponibilizada no sítio eletrônico da Secretaria Nacional de Defesa Civil diz respeito ao Manual de Apresentação de Propostas para o programa 1027 (Prevenção e Preparação para Desastres), que serve como diretrizes para elaboração de propostas a serem encaminhadas à Sedec pelos entes federados interessados em firmar convênio (transferência voluntária) com o MI.

Este manual sintetiza a forma de repasse de recursos que apresenta o maior controle nos procedimentos de análise das propostas, ao tempo que contempla a necessidade de algo que se aproxime ao conceito de projeto básico estabelecido no art. 6º, IX, da Lei 8.666/93, como memorial descritivo do projeto/especificações técnicas do projeto, planilha orçamentária (com referência aos códigos do Sinapi e composição de BDI), memória de cálculo dos quantitativos físicos, plantas de detalhamento dos projetos, mapa ou croquis de localização, anotação de responsabilidade técnica (ART) e licenciamento ambiental.

Em complemento à normatização supracitada, a Sedec está padronizando internamente os procedimentos de análise das propostas, inclusive os planos de trabalho e projetos básicos, que integrarão os convênios regidos pela Portaria Interministerial 127 MPOG/MF/CGU, de 29/5/2008.

Em entrevista com integrantes do Departamento de Reabilitação e de Reconstrução (DRR) que estão elaborando o Manual de Análise Técnica do Plano de Trabalho e do Projeto Básico, foi informado que, dada a carência de pessoal no departamento, não é possível incluir no manual orientações para análises detalhadas dos projetos. Segundo os técnicos, o manual contém um checklist de documentos, que, se presentes, levarão à aprovação do projeto básico, sem a realização de análises mais acuradas. Eles informaram que a responsabilidade pela adequada concepção do projeto é do seu autor e responsável técnico. Ressalte-se que estes manuais aplicam-se somente às transferências voluntárias (convênios).

Entretanto, há muitas lacunas normativas na operacionalização dos recursos repassados como transferências obrigatórias, onde residem riscos de malversação de recursos públicos da União. Não há, no MI, manual que oriente os entes federados sobre a correta aplicação dos recursos destinados para socorro e assistência (ação orçamentária 4564), restabelecimento de serviços essenciais (ação orçamentária 4568) e reconstrução (ação orçamentária 4570).

Ante o exposto, torna-se necessário determinar ao Ministério da Integração Nacional que proceda ao correto detalhamento de quais ações podem ser enquadradas em cada um dos cinco grande grupos previstos nos incisos V a IX, do art. 2º do Decreto 7.257/2010, por intermédio de ato normativo infrarregulamentar que oriente os entes federados sobre a correta distinção entre ações de resposta (socorro e assistência às vítimas), ações de reconstrução, dentro do Programa 1029 (Resposta aos Desastres e Reconstrução) e ações de prevenção, dentro do programa 1027 (Prevenção e Preparação para Desastres), para subsidiar com informações precisas os procedimentos de solicitação de recursos, além de reduzir os riscos de migrações de atividades em função de complexidades formais.

### 3.4 Análise dos termos de compromisso

Depreende-se do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) que a ação orçamentária 4570 - Restabelecimento da Normalidade no Cenário de Desastres registrou maiores quantidades de recursos empenhados, liquidados, pagos e inscritos em restos a pagar, dentro do programa 1029 - Resposta aos Desastres e Reconstrução.

Dentro desta ação orçamentária, que corresponde aos conceitos de "Ações de Reconstrução" do art. 2º, VIII, do Decreto 7.257/2010, estão os processos que exigem planos de trabalho para liberação de recursos, cuja análise se dá no DRR da Sedec.

A sistemática adotada pelo MI para repassar elevadas quantidades de recursos para ações de reconstrução (obras) é muito frágil, uma vez que essas transferências financiam a contratação e execução de obras e serviços de engenharia sem análise de projeto básico de engenharia, conforme dispõe o art. 6º,

IX, da Lei 8.666/93. Além disso, não há normatização e o DRR não usa a prática de confrontação dos preços unitários dos planos de trabalho com as referências do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), em observância ao teor das disposições da LDO atual e anteriores, conforme art. 127 da Lei 12.309/2010, abaixo transcrito:

Art. 127. O custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil (grifo nosso).

As análises dos processos que transferem recursos para estas ações ficam restritas aos planos de trabalho e com base neles são estabelecidos os cronogramas de liberação de recursos do MI.

O relatório da auditoria menciona o grau de generalidade das informações contidas nos planos de trabalho. No caso de reconstrução de residências, por exemplo, além da quantidade a ser construída, não há qualquer descrição acerca do material de acabamento, do número de habitantes ou da quantidade de cômodos. No caso da reconstrução de pontes, também não há informações acerca de sua extensão e material de construção, entre outros.

A título de exemplo, recuperam-se constatações da equipe de auditoria acerca da superficialidade na descrição dos objetos dos planos de trabalho:

1)

Reconstrução de 1889 habitações - Valor: R\$ 25 milhões.

2) Construção de doze casas em áreas do município; recuperação de oitenta casas em áreas do município; recuperação de oitenta estradas vicinais; construção de oito pontes - Valor: R\$ 1 milhão.

3) Recuperação de duas pontes sobre o rio Ganhamoroba; execução de serviços de recuperação das margens e do leito do trecho urbano do rio - Valor: R\$ 11 milhões.

A ausência de projeto básico e a falta de critérios de aferição de preços unitários, nos processos de transferência obrigatória para ações de reconstrução, denotam a fragilidade da sistemática adotada pelo MI. Toda esta fragilidade soma-se, ainda, à incapacidade operacional do Ministério de acompanhar concomitantemente a execução física das obras com inspeções intermediárias e finais. Nos poucos casos em que há inspeções intermediárias, constata-se que as informações trazidas nos respectivos relatórios também são superficiais e, muitas vezes, não há quantificação de percentuais de execução física.

É muito comum os recursos para ações de reconstrução serem adiantados, antes mesmo da apresentação dos planos de trabalho, nos termos do art. 10, §§ 2º e 3º do Decreto 7257/2010. Cumpre

esclarecer que a alocação desses recursos por intermédio da sistemática de transferências obrigatórias do Ministério da Integração significa repassar recursos vultosos, para obras e serviços de engenharia, sem a necessária análise de projetos básicos, e de custos, comprometendo a qualidade da obra e com risco de desperdício de recursos públicos. Por isso, é fundamental exigir a apresentação de plano de trabalho para todas as ações de reconstrução, sem a exceção prevista no § 2º do art. 10 do Decreto 7.257/2010. Além disso, para garantir a aplicação adequada do disposto nos artigos 6º e 116 da Lei 8.666/93, é necessário que o gestor local elabore projeto básico.

Sendo assim, cabe informar à Casa Civil que as análises efetuadas pelo TCU recomendam a edição de novo decreto regulamentando a Lei 12.340/2010 e que, na elaboração da regulamentação, é importante atentar, em especial, para os seguintes aspectos:

necessidade de exigência de plano de trabalho para ações de reconstrução, sem a exceção prevista no § 2º do art. 10 do Decreto 7.257/2010;

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

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.

Diante da ausência de mecanismos de controle, é importante traçar um paralelo com outra sistemática de transferência de recursos, que também estaria ao alcance do Ministério da Integração Nacional, para que sirva de referência comparativa com os mecanismos de controle existentes nas transferências obrigatórias (termos de compromissos) do MI.

O Decreto 1.819/96 disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais. A seguir, descreve-se a sistemática observada na condução dos contratos de repasse nos programas operacionalizados pela Caixa Econômica Federal. Atualmente a Caixa operacionaliza transferências de recursos da União, por intermédio de contratos de repasse, para dezessete ministérios ou órgãos, mantendo em sua carteira entre 45 e 50 mil operações ativas.

Conforme já comentado, a estrutura da Caixa dispõe de 58 unidades regionais, denominadas Regionais de Sustentação ao Negócio de Governo - RSGOV, distribuídas em todas as capitais dos estados da federação e mais 31 cidades-polo, contando com aproximadamente mil engenheiros.

A sistemática de transferência de recursos da União por intermédio de contratos de repasse pode ser visualizada no Apêndice 1. Importante destacar os principais pontos que conferem o status de maior confiabilidade dos mecanismos de controle à sistemática de contratos de repasse.

A primeira e marcante característica a ser destacada é a rede de pontos de atendimentos que a Caixa possui em sua estrutura de atendimento, distribuída em todos os estados da federação, colocando-a

muito mais próxima aos entes federados que buscam auxílio da União nos momentos de desastres, diferentemente da estrutura única e centralizada do Ministério da Integração Nacional.

O segundo aspecto a ser analisado diz respeito à forma de liberação de recursos pelos ministérios aos entes federados beneficiários, que não ficam prontamente disponíveis e sim em uma conta vinculada ao instrumento formalizado, sob bloqueio, que passarão por procedimentos de desbloqueios e prontos para serem utilizados na conta do beneficiário concomitantemente com os atestados de execução física dos empreendimentos.

Na sistemática de contratos de repasse, após a apresentação da documentação pelos entes beneficiários, ocorrem as análises dos planos de trabalhos e dos projetos básicos de engenharia pela equipe técnica de cada RSGOV, que, após aprová-los, emite os Laudos de Análise de Empreendimento (LAE) e envia ao ministério correspondente a Síntese de Projeto Aprovado (SPA), dando-lhe ciência de que o objeto encontra-se apto para ser executado. A partir daí, restam as vistorias que os técnicos da RSGOV realizam para atestar a execução física do objeto do contrato de repasse, à medida que o beneficiário evoluir no cumprimento do objeto avançado. Destas vistorias são produzidas informações consolidadas que integram os Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (RAEs), como demonstração da evolução dos empreendimentos e a comprovação de conformidade com os projetos aprovados. Caso haja compatibilidade com os planos e projetos aprovados, os RAEs subsidiam os desbloqueios de recursos que se encontram nas contas vinculadas aos instrumentos de repasse e os disponibilizam aos entes federados para que possam realizar os pagamentos dos serviços contratados e comprovadamente executados.

Outro ponto que demonstra confiabilidade no mecanismo de controle dos contratos de repasse é o fato de as RSGOV realizarem análise das prestações de contas e as registrarem no Siafi quando aprovadas.

A tabela 5 apresenta comparação entre a sistemática de transferências de recursos federais do MI, para obras de prevenção e de reconstrução, e a sistemática de transferência operacionalizada por contratos de repasse, sob o aspecto dos mecanismos de controle.

Tabela 5 - Comparação entre sistemáticas de transferência de recursos

CRITÉRIO DE COMPARAÇÃO	ATUAÇÃO DO MI	ATUAÇÃO DA CAIXA	Convênio
Termo de Compromisso	Contrato de Repasse		
Rede de Atendimento	Única e centralizada	Única e centralizada	Todos os Estados
Destinação do Recurso	transferido	Conta do beneficiário	Conta do beneficiário
vinculada ao instrumento			Conta vinculada ao instrumento
Garantia de celeridade no repasse de recursos	SIM	SIM	SIM (sob bloqueio)
Análise do plano de trabalho	SIM	SIM	SIM
Análise do projeto básico	SIM	NÃO	SIM

Análise do resultado da licitação/contratação NÃO NÃO SIM

Análise de preço referenciada no Sinapi SIM NÃO SIM

Inspeção de acompanhamento da execução física antes da liberação de recursos detalhado NÃO NÃO SIM (para desbloquear recursos)

Verificação concomitante da conformidade da execução do objeto com o plano de trabalho NÃO NÃO SIM

Análise tempestiva da prestação de contas NÃO NÃO SIM

Sistema de acompanhamento gerencial informatizado da operação NÃO NÃO SIM

Fonte: Equipe de monitoramento

Em entrevista com o Superintendente Nacional de Contratos de Repasse da Caixa, foi informado que, na atual conjuntura, não há interesse por parte da instituição financeira em ampliar a esfera de atuação da carteira de contratos de repasse, nos moldes atuais, descartando a absorção das atividades do Ministério da Integração Nacional.

O entrevistado informou, ainda, que há na carteira da Caixa operacionalização de 71 programas, com os respectivos manuais internos, e vários interlocutores dentro de um mesmo ministério, o que acaba dificultando a condução da sistemática como um todo.

Na percepção do superintendente da Caixa, "o contrato de repasse é seguro, tem mais controles, mais efetividade e menos possibilidade de desvios". Porém, segundo o entrevistado, há risco de que essa modalidade seja abandonada, em virtude das dificuldades que ela tem acarretado para o tomador do financiamento. O entrevistado afirmou que a situação é difícil porque é comum a obra ser iniciada e depois não haver recursos para terminá-la. Nesses casos, "a União cobra do município e quer instaurar TCE e a Caixa corre o risco de ser responsabilizada solidariamente."

Também ficou estampada a preocupação do Superintendente com as atuais determinações do Governo Federal para cancelamentos de empenhos inscritos em restos a pagar, o que não vinha acontecendo nos últimos anos. Era comum, nesses últimos anos, a edição de decretos prorrogando a validade de restos a pagar não processados (reinscrição). Se tal prática for alterada, haverá, na opinião do Superintendente, dificuldades, por parte dos municípios, para a conclusão de obras em andamento.

Atualmente, a Caixa está empenhada em padronizar as regras de atuação para todos os órgãos com os quais mantém contrato de prestação de serviços para operar as transferências da União, para, a partir desta padronização, redefinir a intensidade dos procedimentos de controle em função de estratos de valor das operações de transferências.

Apesar da impossibilidade momentânea de a Caixa poder ampliar a sua atuação como transferidora de recursos, enquanto mandatária da União, cabe recomendação ao Ministério da Integração Nacional para que participe ativamente das tratativas do processo de discussão visando aos ajustes necessários na sistemática de contratos de repasse, no sentido de estudar a viabilidade de os programas

1027 e 1029 virem a ser operacionalizados pela Caixa, por outro operador financeiro ou por empresa contratada pelo MI.

Até que se defina o novo formato de transferências voluntárias da União por intermédio de contratos de repasse, para avaliação da conveniência e oportunidade de realizar as análises e acompanhamentos das transferências operacionalizadas no âmbito dos programas 1027 e 1029 diretamente ou sob prestação de serviços de uma instituição financeira, deve-se alertar o Ministério da Integração Nacional:

sobre a necessidade de que as obras e serviços de engenharia custeadas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) obedeçam às disposições das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO);

sobre a necessidade de que as obras e serviços de engenharia custeadas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) sejam contratadas tendo por base a existência de projeto básico de engenharia, conforme disposto no art. 6º, IX da Lei 8.666/93;

sobre a necessidade de acompanhamento da execução física das obras mediante relatórios que apontem os percentuais da evolução de cada operação e a conformidade com os planos de trabalho apresentados;

sobre a necessidade de que as prestações de contas sejam analisadas tempestivamente;

sobre a necessidade de que seja instaurada Tomada de Contas Especial (TCE) a cada vez que se caracterizar malversação dos recursos da União ou omissão na prestação de contas pelos beneficiários.

3.5 Desconhecimento da sistemática de prestação de contas de recursos transferidos mediante transferência obrigatória

Após o desastre ocorrido na região serrana do Rio de Janeiro, integrantes das três esferas do governo demonstraram preocupação com a aplicação dos recursos repassados por meio de transferências obrigatórias e com a respectiva prestação de contas. Diante disso, conforme já comentado, foi solicitado auxílio do TCU no sentido de acompanhar a correta e regular aplicação desses recursos.

Sendo assim, foram iniciados dois trabalhos: este monitoramento e um acompanhamento, realizado pela Secex/RJ. Devido às características e competências de cada secretaria, coube à Secex/RJ acompanhar mais de perto, e de forma mais detalhada, as atividades realizadas no Rio de Janeiro. Coube a esta equipe verificar a situação da Sedec no episódio.

Em entrevista realizada com os engenheiros do DRR, observou-se que os técnicos do MI não têm orientações claras quanto à análise das prestações de contas referentes aos recursos transferidos mediante termo de compromisso. Eles informaram que pretendem aplicar a Portaria Interministerial 127, de 29/5/08, subsidiariamente para os termos de compromisso, mas ainda não sabem como vão adaptar as exigências da norma às especificidades do instrumento.

Durante visita realizada ao Rio de Janeiro, verificou-se que os técnicos da Secretaria de Obras do estado, bem como os responsáveis pela prestação de contas nos municípios, não têm clareza

com relação aos documentos necessários para formar os respectivos processos de prestação de contas. Segundo o Secretário de Administração de Nova Friburgo, o Ministério da Integração Nacional prestou esclarecimentos de como os recursos deveriam ser gastos, mas não orientou sobre como prestar contas deles. Esclareceu que pretende prestar contas usando relatório com fotos e descrição detalhada do que foi gasto.

No nível federal, além da falta do regulamento previsto na Lei 12.340/2010, art. 5º, § 2º, tratada neste relatório, há que se registrar a existência de dúvidas, entre os servidores do DRR, quanto à competência para analisar os processos referentes aos recursos transferidos mediante termos de compromisso. Essas dúvidas surgem, principalmente, porque os recursos transferidos mediante transferência obrigatória, em geral, referem-se às ações de socorro e assistência às vítimas. Sendo assim, os engenheiros do DRR não teriam a formação necessária para avaliar as ações realizadas, que são compatíveis com a área de assistência social.

Verifica-se, entretanto, que, entre as atribuições do DRR, determinadas no Decreto 7.226/2010, que aprova a estrutura regimental do MI, consta a competência para realizar a análise técnica das propostas de convênios, contratos, ajustes e outros instrumentos congêneres, relacionadas com as atividades de resposta aos desastres e de reconstrução, de acordo com o art. 21, inciso IV, e a competência para emitir pareceres técnicos sobre prestações de contas apresentadas, parciais e finais, dos convênios e outros instrumentos congêneres, quanto ao aspecto de execução física e sobre prorrogação de prazos e adequação de metas, nos termos do inciso VI.

Cabe informar que há outras entidades acompanhando as ações de defesa civil no Rio de Janeiro. Nos dias 1º e 2 de março de 2011, o Grupo de Trabalho para o Controle Social no estado do Rio de Janeiro (GTCS) realizou, em Teresópolis, o IV Encontro de Controle Social do Rio de Janeiro. O evento apresentou orientações sobre o repasse de recursos a municípios em situação de emergência ou de calamidade pública. Além do TCU, foram convidados representantes da Defesa Civil, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Ministério da Saúde (MS), do Fundo Nacional de Saúde (FNS), do Ministério da Educação (MEC), da Controladoria-Geral da União (CGU), do Ministério Público Federal (MPF), do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ).

### 3.6 Dificuldades locais para resposta a grandes desastres

De acordo com o art. 4º do Decreto 7257/2010, "o Sindec é composto pelos órgãos e entidades da União responsáveis pelas ações de defesa civil, bem como pelos órgãos e entidades dos estados, do Distrito Federal e municípios que a ele aderirem". Conforme disposto no §4º do art. 5º do mesmo decreto, "em situações de desastre, os integrantes do Sindec atuarão imediatamente, instalando, quando possível, sala de coordenação de resposta ao desastre, de acordo com sistema de comando unificado de operações adotado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil".

No desastre ocorrido, em janeiro de 2011, na região serrana do estado do Rio de Janeiro, foi instalada a sala de coordenação referida no Decreto. Além disso, cada município atingido montou sua própria estrutura para coordenar os trabalhos de socorro às vítimas e de restabelecimento das condições mínimas de sobrevivência nos locais atingidos. Conforme informações do dirigente do Cenad, não faltaram recursos, donativos, nem pessoal. Entretanto, o grande problema foi a indefinição das competências e dos papéis de cada ente da federação na gestão das ações necessárias para contornar os problemas trazidos pelas fortes chuvas. A instalação de comitê estadual em Nova Friburgo agravou esse conflito, pois esse comitê acabou interferindo nas decisões locais, em vez de coordenar as ações nos municípios afetados de forma conjunta.

Além disso, foi relatado, tanto pelo coordenador do Cenad quanto pelos coordenadores municipais da defesa civil de Teresópolis e Nova Friburgo, que houve dificuldades operacionais para coordenar as ações de voluntários e para receber e triar as doações, vindas de todo Brasil. Segundo o coordenador da defesa civil de Teresópolis, muitas vezes aparecem voluntários dispostos a ajudar, inclusive vindo de outras cidades, mas sem treinamento específico, sem acomodação nem recursos para alimentação. Nestes casos, é preferível contar com a ajuda de voluntários do próprio município, já treinados.

Os coordenadores fizeram uma série de considerações com relação aos donativos. Em muitos casos, as campanhas de arrecadação são iniciadas pela mídia ou pela mobilização popular, sem o mínimo de coordenação. É possível que a quantidade de donativos recebida seja superior ou não atenda às necessidades das populações atingidas. Nestes casos, é feita distribuição dos donativos que sobram para famílias que não foram diretamente afetadas pelo desastre. Isso faz com que essas famílias deixem de adquirir produtos no comércio local. Tal situação pode perdurar por vários meses e ser prejudicial para a economia local, que demora a se reerguer.

Também é preciso considerar o esforço necessário para receber, separar, organizar e transportar as doações até as áreas atingidas. Esse trabalho demanda grande quantidade de pessoas e recursos de logística. Às vezes, o custo para fazer chegar os donativos ao local atingido é maior que o custo de aquisição de produtos semelhantes no comércio local.

As ações de socorro e resposta a desastre também foram bastante dificultadas porque a extensão da catástrofe foi maior do que os municípios estavam preparados para enfrentar. Um agravante, segundo os coordenadores municipais da defesa civil de Teresópolis e Nova Friburgo, foi que as principais regiões atingidas não são consideradas áreas de risco, de acordo com o mapeamento de risco existente nos dois municípios. Por isso, quando os municípios receberam os alertas de chuvas, as equipes começaram a mobilizar-se para atender às regiões já mapeadas, que não foram tão afetadas.

Outra dificuldade encontrada pelos coordenadores municipais de defesa civil é a grande quantidade de alertas meteorológicos padronizados e genéricos que são emitidos por ano, o que prejudica a identificação dos alertas que realmente representam riscos à população.

O Brasil possui uma série de organizações capazes de realizar previsões meteorológicas como o Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet), ligado ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), e o Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Além destes, há institutos de meteorologia estaduais e universidades que também monitoram o clima e suas alterações. O Inmet e o CPTEC emitem alertas meteorológicos diários, porém, eles são imprecisos, como pode-se perceber no exemplo de aviso meteorológico do CPTEC, extraído da página do órgão da internet no dia 17/02/2011(<http://www1.cptec.inpe.br/sudeste.shtml>):

Neste início de tarde desta quinta-feira (17/02), observam-se nuvens sobre grande parte do RJ. Haverá pancadas de chuva ao longo do dia no oeste e centro-sul do Estado, incluindo na região serrana. Em pontos isolados, essas pancadas de chuva poderão ser fortes. Amanhã (18/02), persiste a condição de pancadas de chuva na região serrana, no centro-sul e oeste do RJ.

Segundo o chefe do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad), até o dia 4/2/11 já tinham sido emitidos 48 avisos de alertas meteorológicos. Isso representa uma média de 1,4 aviso por dia. Considerando a extensão territorial do Brasil, parece pouco, mas o grande problema é a qualidade da informação, já que os alertas meteorológicos não detalham com precisão quais municípios podem ser atingidos, a quantidade de chuvas esperada e o horário de sua ocorrência. Segundo o entrevistado, o Brasil ainda não dispõe de tecnologia capaz de produzir tais informações. Diante disso, os alertas meteorológicos emitidos não são úteis para que os municípios adotem as providências necessárias para a retirada da população das áreas de risco.

Há informações de que o Ministério da Ciência e Tecnologia adquiriu um super computador, denominado Tupã, capaz de tornar a previsão climática mais ágil e precisa. Com o equipamento, os alertas poderão ser emitidos com seis dias de antecedência; atualmente são emitidos com apenas três. Além disso, o sistema aumentará a precisão, pois a resolução que hoje é de vinte quilômetros, passará a ser de apenas cinco.

A título de boas práticas, apresentam-se informações acerca de sistemas de alerta existentes em outros países. A Austrália possui sistema de alerta de mudanças climáticas com mais de cinquenta radares em torno do país, formando anel de proteção. Os alertas podem ser emitidos com quatro dias de antecedência. No Havaí, há tecnologia capaz de fazer com que as autoridades locais prevejam dia e hora exatos da próxima erupção de vulcões. Além disso, mapeamento preciso das áreas mais baixas das ilhas, que podem ser afetadas por erupções, permite a remoção imediata dos moradores em risco.

Com sismógrafos (aparelhos que registram as ondas sísmicas) e mareógrafos (aparelhos que registram o fluxo e o refluxo das marés), consegue-se calcular com precisão o tamanho das ondas e a área que pode ser atingida por um tsunami com até três dias de antecedência. Um sistema de alerta de sirenes em algumas praias da Indonésia e da Tailândia avisa as pessoas de que o perigo está chegando e que é hora de procurar abrigo seguro.

Diante da situação apresentada, percebe-se que é necessário investir continuamente em equipamentos, metodologias e mão de obra capazes de melhorar a previsão e a comunicação de eventos meteorológicos que podem trazer danos à população.

Mesmo quando os alertas são emitidos e repassados para estados e municípios, estes, muitas vezes, não conseguem agir tempestivamente, porque não possuem planos de contingência. Os planos de contingência definem as ações que devem ser realizadas, os responsáveis pela execução de cada uma delas (órgãos públicos e comunidade são envolvidos) e a origem dos recursos, caso ocorra algum evento de risco, como secas prolongadas, vendavais, enchentes, desmoronamentos etc. Esses planos tornam as ações de resposta aos desastres mais efetivas, minimizando perdas humanas e materiais, pois cada agente é envolvido rapidamente e já sabe exatamente o que fazer. Cabe ressaltar que para o plano de contingência funcionar de forma satisfatória, é preciso: mapeamento das áreas de risco do município; monitoramento dos alertas climáticos; identificação prévia dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários; definição das atribuições de cada ente envolvido nas operações de emergência.

### 3.7 Ações de prevenção

O Brasil avança lentamente na prevenção de desastres, apesar da ocorrência de secas prolongadas, deslizamentos de terra e enchentes todos os anos. A baixa cultura de prevenção de desastres está presente na maioria dos municípios brasileiros. A abordagem é sempre reativa, ou seja, quando ocorre uma calamidade governo e sociedade se mobilizam. Entretanto, passado algum tempo o evento é esquecido e as ações preventivas são relegadas a segundo plano.

A falta de cultura em prevenção de desastres pode ser percebida ainda na grande maioria dos municípios brasileiros que não estruturam órgãos de defesa civil, não possuem ou não aplicam leis de uso e ocupação do solo, não se preparam para situações de emergência, não mapeiam áreas de risco e não conscientizam a população dos perigos iminentes. Segundo o Secretário Nacional da Defesa Civil, Humberto Viana, afirmou que apenas 426 dos 5.565 municípios brasileiros possuem órgãos de Defesa Civil.

Todos esses fatores relatados acima comprometem a efetivação de políticas de prevenção, que demandam tempo e continuidade para atingir seus objetivos. A falta de prevenção, por sua vez, contribui para a ocorrência de desastres sucessivos com alto índice de mortos e desabrigados. Recentemente, podemos citar os casos de desastres em Santa Catarina (2008); Pernambuco e Alagoas (2010); Niterói/RJ (morro do Bumba - 2010) e região serrana do estado do Rio de Janeiro (2011).

A auditoria identificou, como característica marcante do Sistema Nacional de Defesa Civil, a baixa institucionalização dos órgãos que o compõem, tanto no que diz respeito ao aspecto de estrutura física e de recursos humanos, quanto em termos de articulação para atuarem em eventos de desastres. Entrevistas revelaram que 41% dos municípios contatados possuem até três pessoas responsáveis pela defesa civil, sendo que, em alguns casos, a dedicação não é exclusiva para estas atividades.

Como efeito da baixa institucionalização dos órgãos de defesa civil, a auditoria apontou que os maiores problemas são o desconhecimento, por parte dos envolvidos, acerca da forma de atuação quando da ocorrência de desastres, bem como a indefinição de responsabilidades e atribuições. Registre-se, da mesma forma, a falta de planejamento de ações de prevenção necessárias para evitar ou minimizar os efeitos provocados por situações de emergência ou calamidade pública.

O Relatório de Gestão 2008 da Sedec aponta que, apesar de 77% dos municípios possuírem coordenadorias de defesa civil ou órgãos semelhantes, estes não se encontram estruturados para atuar por ocasião de desastres. A ex-secretária de Defesa Civil afirmou que oficialmente a Defesa Civil está presente em cerca de quatro mil cidades. Contudo, em aproximadamente três mil delas o departamento existe "apenas no papel" (Estado de São Paulo, 3/2/2010). Tal situação pode ser explicada pelo fato de que anteriormente à edição da Lei 12.340, em dezembro de 2010, a existência do referido órgão era condição necessária para recebimento de recursos da Sedec em casos de emergências causadas por desastres naturais.

Entretanto, tal obrigação era mera formalidade, pois os conselhos, em muitos casos, eram criados após a ocorrência do desastre e os recursos liberados, para não prejudicar a população afetada. Atualmente, a criação de Conselhos de Defesa Civil em nível municipal e estadual não é obrigatória, dependendo da vontade do executivo.

O relatório da Conferência Geral sobre Desastres, de julho de 2007, afirma que "em muitas situações, algumas administrações, com a melhor das intenções, criam suas Coordenadorias Municipais de Defesa Civil. No entanto, essas Coordenadorias, na maioria dos casos, não passam de um órgão fantasma, burocrático, criado apenas no papel - por decreto".

Verificou-se, durante o monitoramento, que tal problema persiste. Para exemplificar, pode-se citar processo examinado pela equipe, referente a um município do estado de Alagoas, cujo órgão de defesa civil foi criado alguns dias após a declaração de estado de emergência, feita em virtude de desastres climáticos ocorridos no local.

Em função da baixa cultura de prevenção e reduzida institucionalização dos órgãos de defesa civil, verifica-se que os gastos com prevenção são superados de forma expressiva pelos gastos com resposta aos desastres. O gráfico 1 estabelece comparativo entre as execuções orçamentárias dos programas de prevenção de desastres e resposta aos desastres. Para a análise foram consideradas, no Programa 1027, a ação 8348 - Apoio a Obras Preventivas de Desastres, e no Programa 1029, as ações que

visam ao socorro às vítimas e ao restabelecimento da normalidade, bem como os créditos extraordinários abertos por meio de Medida Provisória.

Como forma de padronizar o exame seguiu-se o mesmo método descrito anteriormente, considerando os empenhos pagos no ano de sua emissão e os restos a pagar processados e não processados pagos nos anos subsequentes.

Gráfico 1 - Comparativo entre as execuções orçamentárias das ações de prevenção de desastres e resposta aos desastres, de 2005 a 2010.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Siafi - dados extraídos do sistema SigaBrasil em 17/03/2011.

Verifica-se que, enquanto o Governo Federal realizou gastos da ordem de R\$3,5 bilhões em socorro às vítimas e reconstrução de cenários pós-desastres, foram despendidos R\$ 427 milhões em ações de prevenção. Ressalte-se que a diferença percentual de recursos nos dois programas vem aumentando a cada ano.

Os valores dos anos de 2009 e 2010 foram impactados pelos desastres naturais ocorridos no período, elevando o montante de recursos gastos em ações emergenciais. Entretanto, verifica-se que, mesmo anteriormente, o volume empregado em prevenção era bastante inferior ao gasto com resposta aos desastres, conforme observado na Tabela 6.

Tabela 6 - Comparativo entre volume de recursos gastos com prevenção de desastres e recursos despendidos com resposta aos desastres, de 2005 a 2010.

ANO	Prevenção de Desastres (R\$)	Resposta aos Desastres (R\$)	Relação %
2005	18.810.062	98.100.776	19,2
2006	33.474.111	128.527.809	26,0
2007	102.193.304	227.655.759	44,9
2008	138.092.908	338.144.231	40,8
2009	128.060.396	1.001.781.624	12,8
2010	6.162.827	1.728.212.358	0,4
TOTAL	426.793.608	3.522.422.557	12,1

Fonte: Siafi - dados extraídos do sistema SigaBrasil em 17/03/2011.

Analisando isoladamente os anos de 2005 a 2008, período em que não houve despesas orçamentárias de grande monta, verifica-se que os gastos com prevenção foram em média de aproximadamente 37% do total despendido com resposta a desastres.

A baixa execução financeira do Programa de Prevenção - 1027 e o incremento no Programa de Resposta - 1029 sugerem que pode estar havendo migração de projetos de um programa para o outro, devido às facilidades apontadas no item 3.3 deste relatório, como processo menos burocrático e menos sujeito a controles.

De acordo com especialistas, há inversão de prioridades nas ações governamentais. Durante conferência realizada nas Nações Unidas, em Nova York, no dia 9/2/2011, na Assembleia Geral sobre Redução de Riscos de Desastres (General Assembly on Disaster Risk Reduction), o painalista chamou a atenção sobre o aumento no número de eventos naturais, e mais importante, que "experiências têm demonstrado que cada dólar investido em prevenção pode economizar muitos dólares em reconstruções pós-desastres" (Experiences have shown that one dollar invested in prevention can save several dollars in post-disaster rebuilding and reconstruction costs). Confirmando tal informação, em entrevista no MI, foi informado que para cada R\$1,00 gasto em prevenção são economizados R\$7,00 em reconstrução. Na mesma entrevista, os dirigentes do Ministério afirmaram que têm intenção de criar no órgão cultura de prevenção e de valorizar as ações preventivas propostas e executadas pelo Ministério.

Um correto planejamento urbano poderia reduzir consideravelmente o número de problemas recorrentes. Atualmente, municípios com menos de 20 mil habitantes, que, de acordo com o IBGE (2000) (<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/27032002pnsb.shtml>) correspondem a aproximadamente 75% do total, não são obrigados a terem Plano Diretor. Como consequência, verifica-se a ocupação do solo de forma irregular, em áreas de risco e de preservação permanente, em desacordo com o Código Florestal.

Ademais, seria relevante trabalho governamental de conscientização da população sobre a importância de ações simples como não jogar lixo na rua ou em outros lugares impróprios, evitando que bueiros sejam entupidos e que resíduos levados pelas chuvas provoquem assoreamento de rios.

Com relação ao mapeamento das áreas de risco, foi divulgado na mídia que a Sedec, entre 2004 e 2008, mapeou áreas de risco de 44 cidades - menos de 1% dos 5.565 municípios brasileiros. Destes, somente sete receberam efetivamente algum tipo de recurso para obras de prevenção a desastres. Deste modo, o Brasil encontra-se em situação delicada, pois, de um lado, sofre eventos climáticos cada vez mais severos e intensos, e de outro, enfrenta a falta de ações destinadas à prevenção de desastres, que envolvem desde a conscientização da população e o mapeamento das áreas de risco até obras de diversos tipos.

De acordo com artigo da revista Com Ciência Ambiental, a prevalência de ações e esforços voltados para responder às situações emergenciais em detrimento de ações preventivas justifica-se, em parte, pelo caráter atribuído ao órgão de defesa civil desde sua criação, que visava atender às necessidades das populações atingidas por desastres. Ações relacionadas à prevenção como as ligadas à ocupação urbana, saneamento básico, saúde comunitária e conceitos de segurança global foram sendo agregadas posteriormente. Soma-se a este fato a percepção que o brasileiro possui do país. A grande maioria da população não consegue perceber situações de risco, já que o Brasil não tem vulcões, terremotos, tsunamis, furacões etc.

Vale a pena citar exemplo de boa prática existente na Austrália. O país possui eficiente sistema de identificação de desastres e remoção das populações das áreas de risco. Os responsáveis divulgam alertas meteorológicos e informam sobre os procedimentos que devem ser tomados, usando vários canais de comunicação como televisão, rádio, mensagens via celular e redes sociais (Facebook, Twitter). São capazes de mobilizar a população, organizando as pessoas em abrigos pré-definidos, seguindo orientações de plano de contingência e contando com o auxílio de voluntários treinados. O Brasil dispõe do Alerta 199, que visa promover o uso das redes sociais (Facebook, Twitter, Orkut) como meios de comunicação sobre riscos e emergências e de gerenciamento de desastres. Por meio do site [www.alerta199.com.br](http://www.alerta199.com.br) são divulgados alertas meteorológicos e informações que possam estimular a conscientização e a mobilização social.

O Brasil começa a investir em iniciativas para identificar eventos climáticos adversos, associadas a sistema de alerta eficiente e a plano de evacuação das áreas de risco. O estado de São Paulo é um exemplo disso. Em outubro de 2010, inaugurou o Sistema de Previsão e Alerta de Enchentes, com o objetivo de reduzir danos causados por inundações. Instalou Sala de Situação, que monitora a situação climática e o nível dos cursos d'água que entrecortam regiões ambientalmente vulneráveis. Foram investidos R\$10 milhões no sistema de monitoramento e no radar meteorológico. Essa nova tecnologia permite que alertas de chuvas e possíveis inundações sejam emitidos com antecedência de duas horas. Os alertas serão enviados, via SMS, para as pessoas que vivem em área de risco, que na cidade de São Paulo, segundo levantamento do Instituto de Pesquisas Tecnológicas, chega a 115 mil. O cadastramento está no início.

A revista Com Ciência Ambiental também traz exemplos de boas iniciativas de estados brasileiros, no que se refere a prevenção. Além do investimento em tecnologia, o estado de São Paulo vai atuar em obras de prevenção como canalizações, barragens, reservatórios e diques, bem como realizar zoneamento das áreas urbanas e fiscalizar o uso e a ocupação do solo. Santa Catarina é considerado o estado brasileiro mais capacitado para lidar com situações adversas. Está realizando remapeamento das áreas de risco e ampliando o foco das ações de defesa civil com o incentivo a projetos voltados à prevenção, usando recursos do Fundo Estadual de Defesa Civil na ordem de R\$ 8 milhões. A prefeitura de São Luís/MA também mapeou as áreas de risco de seu município. Consta, no relato, que foram visitados dezoito bairros, 47 ruas e identificadas 176 residências em situação de alto risco. As informações coletadas serão usadas para identificar obras prioritárias e ações de monitoramento.

Diante da situação apresentada, percebe-se a necessidade de investimentos em mapeamento de riscos, conforme determinado pela Lei 12.340/2010, e em planos de contingência municipais, incluindo capacitação dos municípios para que eles se organizem nesse sentido. Além disso, é necessária a reestruturação da Secretaria Nacional de Defesa Civil, com quadros específicos e permanentes, conforme já comentado em outros trechos deste relatório.

### 3.8 Serviços prestados sem formalização adequada

O relatório que subsidiou o Acórdão 3238/2010-TCU-Plenário, que trata sobre os recursos repassados por Termos de Compromisso para Pernambuco, apontou algumas inconsistências encontradas que se referem à falta de formalização:

a.2) não avaliação dos preços, no mercado local, das diárias de transporte realizadas por vans, truck e outros meios que foram utilizados para atendimento do contrato para transporte mediante caminhão do tipo baú - capacidade de 12 toneladas;

c) utilização dos preços máximos da tabela do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, sem a realização de pesquisas de preço de mercado, para os contratos 001/2010 - OR a 008/2010-OR, objeto das Chamadas Públicas 001 a 003/2010, relativos ao Termo de Compromisso 0349/2010, não observando, por consequência, as exigências do art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/93, no que se refere à justificativa de preço (proposta de menor preço);

Indícios semelhantes foram identificados pelo relatório que subsidiou o Acórdão 106/2011-TCU-Plenário, que acompanhou a execução dos recursos repassados por quatro termos de compromisso para o estado de Alagoas:

37. Verificou-se a ocorrência de diversas impropriedades que dada as circunstâncias, situação de emergência e estado de calamidade pública, e por não haverem causado danos ao erário poderiam ser consideradas de caráter formal, principalmente considerando a pouca experiência, apesar de sua dedicação e capacitação, da equipe encarregada da realização dos trabalhos. Dentre estas impropriedades mereceram destaque:

a) descrição imprecisa do material ou serviço a ser adquirido, decorrente principalmente do não estabelecimento de metas no plano de trabalho, tais como, não definição das quantidades e locais de entrega de quentinhas, barracas, kits de higiene pessoal, kits domésticos, reservatórios, e caixas d"águas;

b) aquisições de materiais e execução de serviços antes da celebração do contrato;

c) intempestividade na comunicação à autoridade superior da dispensa da licitação, ocasionado atraso na ratificação e publicação da dispensa da licitação no diário oficial;

d) assinatura de contratos após a execução dos serviços ou aquisição dos materiais e antes da publicação da ratificação da dispensa de licitação na imprensa oficial.

Além dessas constatações, apontadas por outros trabalhos do TCU, a equipe deste monitoramento, nas entrevistas realizadas nos órgãos envolvidos com o resgate das vítimas e o apoio às cidades atingidas pelos temporais de janeiro de 2011 na região serrana do Rio de Janeiro, constatou que os recursos repassados para socorro e assistência são usados sem formalização, ou seja, sem cotação de preços e com contratação verbal de serviços.

O presidente da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (Emop) afirmou que não foi possível cotar preços de nenhum tipo de serviço prestado nos primeiros vinte dias após os

desastres, devido à situação de calamidade e precariedade vivenciada pelos órgãos públicos e pela população local. Os serviços foram prestados sem contrato inicial e até o dia 11/2/2011, data da entrevista, não havia sido recebida nenhuma nota fiscal.

Já o subsecretário executivo de obras do estado do Rio de Janeiro afirmou que, na data da entrevista, cerca de 25 empresas estavam trabalhando na região serrana do estado, escolhidas sem formalização ou contrato prévio. A grande preocupação das autoridades reside no fato de como prestar contas dos serviços prestados por estas empresas, já que não há orientação por parte do MI. Segundo o subsecretário, a assessoria jurídica da secretaria está analisando a melhor forma de realizar estas prestações de contas, porém, já há orientação para somente emitirem pagamentos mediante a apresentação de notas fiscais.

As adversidades enfrentadas pelos municípios e estados atingidos por tragédias da magnitude das ocorridas em Pernambuco e Alagoas, em 2010, e no Rio de Janeiro, em 2011, são enormes e de difícil mensuração. São necessárias várias iniciativas para socorrer a população atingida, abrigar famílias inteiras, procurar mortos e desaparecidos, reestabelecer os serviços essenciais e reconstruir áreas destruídas. Tudo isso deve ser feito em meio a cenários de destruição, caos generalizado e com nível alto de precariedade, já que tanto os órgãos públicos quanto as empresas locais são afetados.

Para amenizar esta situação, a Sedec tem liberado recursos rapidamente e com exigências mínimas. O grande problema é que a Sedec não possui estrutura adequada para orientar os entes federados sobre a melhor forma de utilizá-los, acompanhá-los e fiscalizá-los.

Sabe-se das dificuldades enfrentadas e da importância da liberação tempestiva dos recursos, porém não se pode aceitar que esses recursos sejam usados sem critérios, sem análise de preços e com contratos verbais, para fins distintos da prestação de socorro e assistência às vítimas e para execução de obras em locais que não foram atingidos pelos desastres.

Nas análises realizadas até o momento pelas equipes de auditoria do TCU não foram encontradas falhas graves, fraudes e desvio de recursos. Porém, é preciso considerar que todos os anos ocorrem desastres naturais no Brasil e a procura pelos recursos repassados via transferência obrigatória está aumentando a cada ano. O montante de recursos além de ser expressivo, costuma ser repassado integralmente e com exigências mínimas.

Assim, é preciso acompanhar a execução destes recursos. No Acórdão 106/2011, o TCU recomendou à coordenadoria estadual de defesa civil de Alagoas que, nos processos de dispensa de licitação envolvendo a gestão de recursos federais, observe como paradigma o "Roteiro Prático para Contratação Direta" disponibilizado no site da Casa.

Já no Acórdão 3238/2010, o TCU determina ao Comitê Gestor da Operação de Reconstrução de Pernambuco que, nas obras e serviços de engenharia não enquadráveis como serviços rodoviários, priorize o uso da tabela do Sinapi, de conformidade com o art. 127 da Lei 12.309/2010.

### 3.9 Demora no uso dos recursos repassados via transferência obrigatória

A auditoria operacional realizada na Sedec em 2009 apontou o seguinte achado, conforme registra o Acórdão 729/2010-TCU-Plenário:

Análise realizada nos extratos bancários das contas do Banco do Brasil, referentes aos recursos transferidos mediante termos de compromisso firmados em 2009, revela que a utilização dos recursos transferidos não ocorre imediatamente após seu crédito na conta bancária. (grifo nosso).

Restou evidenciado que os beneficiários levaram, em média, 43 dias, após o crédito dos recursos nas respectivas contas bancárias, para realizar o primeiro pagamento. Esse tempo transcorrido, entre a transferência e a utilização dos recursos, deve-se à necessidade de elaboração do projeto básico, antes da contratação, tendo em vista que 78% dos planos de trabalho envolvem ou relacionam-se à execução de obras para reconstrução da infraestrutura perdida, o que naturalmente demanda a elaboração do projeto básico." (grifo nosso).

O problema também foi identificado pelo Acórdão 3238/2010, de 14/12/2010, que acompanhou a execução dos três termos de compromisso que repassaram recursos para Pernambuco devido às destruições causadas por fortes chuvas em Junho de 2010:

b) execução de 23,77% dos recursos repassados ao Ceasa/PE, quando as justificativas constantes do Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 0340/2010 apontavam, no geral, a execução da maior parte dos recursos no pronto atendimento às vítimas, nos primeiros 2 (dois) meses, carecendo, portanto, de novo cronograma das próximas aquisições, com apresentação de justificativas para aplicação dos recursos remanescentes; e

(...)

8.1. Foram destinados R\$ 200.000.000,00 às obras de reconstrução (Termo de Compromisso 0349/2010). Desse total, de acordo com o informado pelo Comitê Gestor da Operação Reconstrução, foram emitidos laudos técnicos no montante de R\$ 37.201.089,49 (correspondente a 18,60% do total de recursos federais destinados à Operação de Reconstrução). (grifos nossos).

Conforme já comentado, houve significativa alteração da legislação que regula o repasse de recursos via termo de compromisso, especialmente na diminuição do número de documentos e exigências necessárias para pleiteá-los, com o intuito de diminuir os entraves burocráticos e agilizar seu repasse e utilização. Mesmo com a diminuição do rol de documentos exigidos, a demora no uso dos recursos repassados continuou sendo observada. Evidências foram encontradas no Acórdão 106/2011-TCU-Plenário, que acompanhou a execução dos recursos recebidos pelo estado de Alagoas.

A Sedec liberou para o estado o total de R\$ 325 milhões, divididos em quatro termos de compromisso. Dois deles, no valor de R\$ 200 milhões e um, no valor de R\$ 50 milhões, foram celebrados sob a vigência da nova legislação. Após três meses do repasse integral dos R\$ 50 milhões, que se

destinam à desapropriação de áreas e à reconstrução de unidades habitacionais, não foi identificada nenhuma execução dos recursos pela equipe da Secex/AL.

Do termo de compromisso que destina recursos para obras de reconstrução, recuperação de obras de arte (pontes, pontilhões e bueiros), estradas vicinais, vias urbanas, drenagem e sistemas de abastecimento de água, foram examinados processos licitatórios no valor de R\$ 158.144.827,85, que corresponde a 79% do total de recursos repassados.

Apesar de o percentual licitado ser alto, a execução das obras é lenta, conforme Relatório Técnico da empresa contratada pelo DER/AL. Segundo a empresa, após 180 dias do desastre, nenhuma obra foi concluída e apenas 55% delas encontravam-se em andamento, com prazo de conclusão previsto para os próximos seis meses. As justificativas apresentadas para os atrasos são:

(...) dificuldade de mobilização das empresas construtoras no acesso ao local da intervenção; escassez de equipamentos para todas as frentes de trabalho simultaneamente; falta de insumos no Estado para aplicação de obras de artes especiais; dificuldade de locais para instalação de canteiros de obra adequados e de mão de obra especializada na região; e continuidade das precipitações torrenciais e elevação do nível dos rios. (Acórdão 106/2011).

Assim, pode-se confirmar a constatação da auditoria operacional de que a redução dos documentos necessários para a solicitação de recursos via termo de compromisso e a dispensa dos procedimentos licitatórios não são suficientes para acelerar seu uso.

Outros fatores contribuem para acentuar este problema, tais como: a falta de estrutura dos estados e municípios brasileiros, que encontram dificuldades para preparar documentos e conduzir as contratações das empresas, e a falta de estrutura da Sedec para orientar, acompanhar e fiscalizar os recursos repassados.

Entre as providências necessárias para solucionar essa demora está a intensificação, por parte da Sedec, de ações de treinamento e orientação aos entes federados sob a forma correta de elaboração dos planos de trabalho e sobre a melhor maneira de usar os recursos públicos.

#### 4. Monitoramento dos itens do Acórdão TCU 729/2010-Plenário

Por meio do Ofício 1369/2010/GAB/SEDEC/MI, de 5/8/2010, a então Secretária Nacional de Defesa Civil apresentou esclarecimentos acerca da situação de implementação dos itens do Acórdão 729/2010. As mesmas informações estão disponíveis no site do Ministério da Integração Nacional, no endereço [http://www.defesacivil.gov.br/comunicados/comunicado\\_02.asp](http://www.defesacivil.gov.br/comunicados/comunicado_02.asp).

Com o objetivo de atualizar a situação constante no citado ofício, o titular da Seprog encaminhou ao atual Secretário Nacional de Defesa Civil o Ofício 02/2011/TCU/Seprog, de 28/1/2011, solicitando, no item 1, "informações atualizadas sobre as providências já adotadas, em andamento ou previstas, com relação a cada item do Acórdão 729/2010".

Por meio do Ofício 778/2011/SEDEC/GAB/MI, de 21/2/2011, foram informadas providências apenas sobre os itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 729/2010. Contudo, essas informações são as mesmas que já constavam do Ofício 1369/2010/GAB/SEDEC/MI, de 5/8/2010.

Diante disso, a avaliação do grau de implementação dos itens do Acórdão 729/2010 será feita com base no Ofício 1.369/2010/GAB/SEDEC/MI, de 5/8/2010, e complementada com as informações obtidas durante reuniões realizadas pela equipe de monitoramento do TCU com técnicos da Sedec.

#### 4.1. Mecanismos de transferência de recursos

No relatório de auditoria, finalizado em março de 2010, constataram-se falta de critérios objetivos para distribuição de recursos, impropriedades nos processos de transferência obrigatória e desconhecimento, por parte da maioria dos coordenadores estaduais e municipais de defesa civil, da legislação que rege esses processos. Com o objetivo de contribuir para a resolução dos problemas apontados, o TCU, nos itens 9.1.1, 9.1.3, 9.1.4, 9.2.3 e 9.2.6, exarou as seguintes deliberações:

9.1.1. estructure os processos de transferência obrigatória de forma a garantir a confiabilidade das suas informações e proceda à regularização daqueles em situação irregular;

9.1.3. somente transfira recursos após a comprovação de abertura de conta específica em instituição financeira oficial destinada a receber e movimentar recursos provenientes de transferência voluntária ou obrigatória para executar as ações pactuadas, conforme determinação do Decreto 6.170/07 e do Decreto 6.663/08;

9.1.4. adote e divulgue critérios objetivos para a distribuição de recursos para obras preventivas, de forma a garantir que sejam alocados nas áreas que apresentem maior risco e contribuam para mitigar os prejuízos humanos e materiais resultantes de eventos naturais adversos;

9.2.3. promova a divulgação do mecanismo de transferência obrigatória de recursos, instituído pela Lei 11.775/08, e regulamentado pelo Decreto 6.663/08, para as coordenações estaduais e municipais de defesa civil, a fim de que estejam capacitadas para atuarem administrativamente em situações de desastres;

9.2.6. considere a possibilidade de incluir como critério de atendimento de demandas relativas a obras de prevenção a desastres a existência de diagnóstico municipal baseado em mapeamento de risco;

#### Situação

Determinação 9.1.1 - Não cumprida

Determinação 9.1.3 - Cumprida

Determinação 9.1.4 - Em cumprimento

Recomendação 9.2.3 - Em implementação

Recomendação 9.2.6 - Em implementação

Conforme informações do já citado Ofício 1369/2010/GAB/SEDEC/MI, a providência adotada para cumprir a determinação 9.1.1 do Acórdão 729 foi a criação, por meio da Portaria 299, de 29/4/2010, de Grupo de Trabalho, constituído por integrantes de todos os departamentos da Sedec, para "elaborar, programar e fiscalizar a implantação das diretrizes de acompanhamento e controle dos processos conduzidos pela Sedec".

O relatório do grupo de trabalho instituído pela Portaria 299 intitula-se Seleção de propostas para convênios: operação e critérios. O objetivo específico do documento é:

servir como o produto do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 299 cuja missão era definir critérios objetivos para distribuição de recursos e atender à determinação do Tribunal de Contas da União - TCU, exarada no Acórdão nº 729/2010, destinada a simplificar e a agilizar a transferência de recursos federais a estados, municípios, órgãos federais e não-governamentais, e a torná-la mais transparente para toda sociedade.

Após a análise do documento apresentado, percebe-se que seu conteúdo trata de critérios para apresentação, seleção e análise de propostas de transferência voluntária. Portanto, não atende à determinação do Tribunal, que se refere à estruturação de processos de transferência obrigatória.

O Ofício 1.369 informa também que o Grupo de Trabalho "vem se dedicando também à elaboração de Instrução Normativa para disciplinar os procedimentos relativos à transferência obrigatória de recursos no âmbito do Ministério da Integração Nacional". A equipe de monitoramento foi informada, por integrante do grupo de trabalho, que a elaboração de Instrução Normativa não fez parte das atividades dele.

Quanto ao item 9.1.3 do Acórdão, de acordo com informações das coordenadoras-gerais do DAG e do DRR, à época da execução do monitoramento, no caso de convênio, a conta é aberta automaticamente pelo Siconv. Com relação às transferências obrigatórias, cabe à prefeitura apresentar declaração do banco atestando a data de abertura da conta. Essa declaração consta nos processos examinados pela equipe de monitoramento.

Quando à determinação 9.1.4 do Acórdão 729/2010, foi informado, também por meio do Ofício 1.369, que o já citado Grupo de Trabalho "está organizando material descritivo das rotinas de instrução de processos de transferência obrigatória de recursos, a ser publicado por meio de Instrução Normativa, bem como sobre os critérios de distribuição de recursos". Conforme já comentado, não está prevista, no curto prazo, elaboração de Instrução Normativa que regulamente a transferência obrigatória de recursos.

Além disso, a determinação não trata de transferência obrigatória, e sim de recursos para obras preventivas. Sobre esse tipo de obras, técnicos da Sedec informaram que, para solicitar os recursos, o ente da federação deve registrar proposta diretamente no Siconv, ou seja, por meio de convênio. Neste caso, pode-se considerar que o documento "Seleção de propostas para convênios: operação e critérios"

poderá, se passar a ser usado, contribuir para a melhoria da distribuição de recursos para obras preventivas. Ressalte-se que o documento proposto pelo grupo de trabalho, na data de conclusão deste relatório, ainda aguardava análise do Secretário Nacional de Defesa Civil.

Conforme já comentado, noticiou-se que o MI terá ajuda de empresa de consultoria para diminuir os critérios subjetivos na liberação de recursos.

Em cumprimento ao item 9.2.3 do Acórdão, a Sedec informou, mediante despacho do DMD, de 17/2/2011, que a Ouvidoria do Ministério, por meio do site eletrônico, tem se mostrado eficiente para a orientação acerca dos procedimentos para a transferência obrigatória de recursos. Informou, ainda, que foi implantada a rede virtual "alerta 199", [www.alerta199.com](http://www.alerta199.com), que pretende fomentar a informação, em tempo real, das atividades realizadas, em especial aquelas relacionadas ao gerenciamento do desastre e assistência humanitária.

Informou, ainda, que a Sedec está implantando o "Programa de Formação Continuada do Sistema Nacional de Defesa Civil", iniciado em agosto de 2010. Entre as ações do programa estão o diagnóstico das necessidades e a execução de treinamentos, cursos, seminários e outras ações para aperfeiçoamento técnico dos integrantes do Sindec.

Acrescentou que, após consulta direta às Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil, o DMD está reformulando os programas e o material didático de quatro novos cursos, a ser disponibilizados, quais sejam: 1) Operacionalização de Ações de Defesa Civil; 2) Gerenciamento de Riscos e Desastres; 3) Mobilização Comunitária para Ações de Defesa Civil; 4) Diagnóstico, Mapeamento e Avaliação de Riscos de Desastres. Quanto à programação dos cursos de capacitação dos agentes do Sistema Nacional de Defesa Civil, foi informado que o DMD elaborou e implantou quatro novos cursos, em fase de validação, sendo dois deles na modalidade a distância (EAD): 1) Curso de Gestão Integrada de Defesa Civil; 2) Curso de Comunicação de Risco; 3) Curso de Gestão de Riscos e de Desastres: Contribuição da Psicologia (EAD); 4) Curso de Comunicação de Risco e de Desastres (EAD).

Consta no site da Sedec que o Programa de Formação Continuada do Sistema Nacional de Defesa Civil, com ações de incentivo à formação de cultura de redução de riscos de desastres e realização de campanhas, fóruns, oficinas, seminários e cursos, foi criado para adequar os conteúdos das atividades de prevenção até então ofertadas pela Secretaria Nacional de Defesa Civil com a realidade de riscos e de desastres do país e das mudanças ocorridas a partir da publicação da Medida Provisória 494/2010 e do novo Decreto 7.257/2010.

A Sedec não se manifestou, especificamente, sobre a divulgação do mecanismo de transferência obrigatória. É provável que ele esteja incluído no Programa de Formação Continuada. Entretanto, os normativos referidos na recomendação 9.2.3 foram revogados. Por isso, torna-se necessário divulgação e capacitação acerca dos normativos atualmente em vigor.

A informação mais recente disponível sobre a situação da recomendação 9.2.6 encontra-se no Ofício 1369/2010/GAB/SEDEC/MI. De acordo com o documento, a reestruturação do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), prevista na Medida Provisória 494, "revela que o Ministério está atento à necessidade de adequação e melhoria da atuação dos órgãos e entidades responsáveis por ações de defesa civil". Como se sabe, a MP 494 foi convertida na Lei 12.340/2010, que mantém as disposições sobre o Sindec.

O §1º do art. 2º da referida Lei estabelece que estados e Distrito Federal deverão encaminhar à Sedec, "mapeamento, atualizado anualmente, das áreas de risco de seu território". Registre-se que a obrigatoriedade de encaminhamento do mapeamento das áreas de risco, decorrente da lei, não condiciona a utilização desses mapas para orientar a destinação e a aplicação dos recursos em ações preventivas.

O ofício informa, também, que "o Grupo de Trabalho está considerando a adoção do critério sugerido, e estudando mecanismos para a implementação, em todos os municípios, do mapeamento de áreas de riscos". O relatório do grupo de trabalho contém sugestão de critérios eliminatórios e classificatórios para a análise de propostas de transferência voluntária. Destes critérios, três classificatórios abordam a questão da prevenção. São eles: "Possui mapeamento de risco", "Possui plano de contingência para desastres", "Investimento total realizado para redução de risco (nos últimos dois anos)". Percebe-se, portanto, que há a preocupação, por parte dos técnicos da Sedec, no sentido de valorizar a prevenção a desastres e os mapeamentos de risco. Entretanto, deve-se lembrar que o relatório do grupo de trabalho ainda não foi analisado nem aprovado pelo titular da Secretaria.

Sobre as ações preventivas, vale a pena citar a boa prática encontrada no município de Teresópolis/RJ. Conforme relato do secretário municipal de meio ambiente e defesa civil, existe, no município, Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) junto ao Ministério Público para que as empresas de luz e de água não façam instalações em áreas de risco e áreas de proteção ambiental. Além disso, no caso de necessidade de obras de reconstrução, é exigido laudo atestando que a área não é de risco. Segundo o secretário, essas providências têm contribuído para estancar o fluxo de pessoas para locais inadequados.

#### 4.2 Sistemas de informação

No relatório de auditoria do TCU, verificou-se que havia limitações nos sistemas internos de registro e gerenciamento das informações relativas à tramitação dos processos. Com o objetivo de contribuir para a resolução da situação identificada, o TCU, nos itens 9.1.2 e 9.2.1, exarou as seguintes deliberações:

9.1.2. adote mecanismos que garantam o registro de todas as solicitações por recursos feitas à Sedec, atendidas ou não, bem como o motivo de sua negativa, e divulgue, no sítio do ministério, as informações relativas às solicitações de recursos, de modo a dar transparência ao processo;

9.2.1. aperfeiçoe o sistema utilizado pelo Departamento de Reabilitação e Reconstrução de forma a permitir o registro de informações relevantes pelos servidores que atuam nos processos, sem comprometer a segurança da informação;

Situação

Determinação 9.1.2 - Em cumprimento

Recomendação 9.2.1 - Em implementação

Conforme o Ofício 1369/2010/GAB/SEDEC/MI, o sistema Prior já existia, mas só era usado para registrar os processos contemplados com recursos. A partir do

Acórdão 729/2010, o uso do sistema foi ampliado e os processos que tiveram seu pleito negado passaram a ser registrados. O mesmo ofício informa que "o Departamento de Minimização de Desastres, em articulação com os demais departamentos, vem trabalhando na reestruturação do conteúdo do sítio eletrônico da Secretaria, tornando-o mais acessível ao público e oferecendo informações técnicas que possam garantir o acesso a informações de prevenção e serviços, bem como sobre a disponibilização de recursos através dos programas de prevenção, socorro e assistência".

De acordo com informações das coordenadoras-gerais do DAG e do DRR, está em fase de implantação o Sistema de Gestão Unificado, que reuniu em uma só interface três sistemas usados pela Sedec: o Prior, o sistema de protocolo e o sistema de engenharia. O sistema permite a integração de dados e disponibiliza relatórios gerenciais, mas ainda não atende a todas as necessidades. O ideal, segundo as entrevistadas, seria a criação e implantação de um sistema novo. Essa solução, porém, não está prevista no curto prazo.

#### 4.3 Acompanhamento dos contratos e termos de compromisso

Uma das constatações da auditoria foi que "o acompanhamento da execução dos termos de compromisso é insuficiente e há um grande estoque de prestações de contas a serem analisadas, havendo, assim, o risco de aplicação incorreta dos recursos transferidos". Tal fato decorre da deficiente estrutura física e de pessoal da Sedec. Para mitigar a situação encontrada, o TCU exarou a recomendação contida no item 9.2.2 do Acórdão 729/2010- Plenário, além das recomendações 9.28, 9.29 e 9.210, que serão comentadas posteriormente.

9.2.2. intensifique as ações de acompanhamento in loco da execução dos termos de compromisso firmados, uma vez que o controle via análise dos planos de trabalho resta prejudicado em virtude do grau de generalidade das informações contidas no plano de trabalho;

Situação

Recomendação 9.2.2 - Não implementada

A situação da Sedec com relação à falta de pessoal não foi solucionada. Sendo assim, não houve condições de implementar a recomendação proposta. Durante este monitoramento, observou-se

grande número de processos (tanto de convênios quanto de termos de compromisso), inclusive já concluídos, aguardando ações de acompanhamento e de inspeções.

O Ofício 1369/2010/GAB/SEDEC/MI esclarece que "as inspeções são feitas em 100% dos Convênios e Termos de Compromisso firmados". Cabe ressaltar, entretanto, que essas inspeções não são tempestivas. A título de exemplo, cita-se um processo de convênio, cuja vigência terminou em 2004 e teve a análise da prestação de contas feita em 2010. Devido à solicitação do conveniente de nova inspeção, por não concordar com a proposta de devolução de parte do valor repassado, o processo ainda aguarda inspeção para ser concluído.

A questão da capacidade da Sedec de acompanhar e analisar os convênios e termos de compromisso sob sua responsabilidade foi comentada no item 3.2 deste relatório. Também foram propostas alternativas que contribuam para aumentar a eficiência e a efetividade do acompanhamento dos recursos repassados pelo MI a estados e municípios, para ações de defesa civil.

#### 4.4 Ações de capacitação

Conforme já comentado, foi identificado, durante a auditoria, desconhecimento, por parte de gestores dos órgãos estaduais e municipais de defesa civil, sobre a legislação relativa à transferência de recursos para ações de resposta aos desastres e de reconstrução. Diante dessa situação, foi feita a determinação constante do item 9.2.4 do Acórdão 729/2010-Plenário.

9.2.4. promova capacitação para as coordenações de defesa civil sobre a correta elaboração dos documentos exigidos pelo Decreto n.º 6.663/08;

#### Situação

#### Recomendação 9.2.4 - Em implementação

De acordo com o plano de ação encaminhado ao TCU por meio do Ofício 1369/2010/GAB/SEDEC/MI, de 17/8/2010, a Sedec já dispõe de curso específico para capacitar os agentes do Sindec sobre a correta elaboração da Notificação Preliminar de Desastre (Nopred) e do Formulário de Avaliação de Danos (Avadan), além de curso de avaliação de danos. Além disso, o documento registra que o DMD estava reformulando programas e material didático de quatro novos cursos, a ser iniciados em agosto de 2010.

Em entrevista com a ex-diretora do DMD, foi informado que, em 2010, o curso de Gestão Integrada em Defesa Civil foi realizado em Fortaleza, Palmas, Campo Grande e Curitiba, para testar o conteúdo. Além disso, foram realizados dois cursos a distância (Gestão de Riscos e de Desastres: Contribuições da Psicologia e Comunicações de Riscos e de Desastres), do contrato com o Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED/UFSC).

As informações sobre ações de capacitação não fazem menção explícita ao Decreto 6663/08, revogado pelo Decreto 7257/10. Além disso, a MP 494/10, foi convertida na Lei 12340/10. Sendo assim, faz-se necessário atualizar o conteúdo dos cursos para incluir a legislação atualizada.

#### 4.5 Articulação institucional

Outra constatação da auditoria refere-se à pouca articulação entre os órgãos do Governo Federal no planejamento e execução das ações de prevenção de desastres. Diante disso, o Plenário do Tribunal, nos itens 9.2.5 e 9.2.7 do Acórdão 729/2010, exarou as seguintes recomendações:

9.2.5. identifique programas federais que possam potencializar as ações de prevenção, a exemplo do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e do Programa Minha Casa, Minha Vida do Ministério das Cidades, e elabore estratégia de articulação institucional com vistas a elaboração de carteira de projetos;

9.2.7. solicite ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o diagnóstico com as propostas elaboradas pelo Grupo de Trabalho sobre Defesa Civil, visando subsidiar a discussão sobre a reestruturação do Sistema Nacional de Defesa Civil;

#### Situação

Recomendação 9.2.5 - Em implementação

Recomendação 9.2.7 - Em implementação

Em cumprimento ao item 9.2.5 do Acórdão 729/2010 - Plenário, a Sedec, mediante o Ofício 1.369/2010, de 5/8/2010, informou que, à época, a Secretaria vinha estabelecendo estratégia conjunta com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e a Secretaria de Orçamento Federal para viabilizar a implementação de estratégias para ações de prevenção de desastres no Plano Plurianual e no Orçamento dos ministérios, buscando uma integração dos programas com a perspectiva de reduzir desastres. Informou também que vinha estabelecendo parcerias com órgãos de todas as esferas do governo para incrementar ações preventivas. Para exemplificar, citou parceria estabelecida com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais, quando da participação no Seminário Metropolitano Gestão de Risco, para a elaboração de um projeto de mapeamento de riscos de 37 municípios da grande Belo Horizonte.

Mencionou, ainda, o projeto "Promoção da Cultura de Risco de Desastre", iniciado em março de 2010, abrangendo todos os estados brasileiros, em cumprimento à recomendação do Tribunal, uma vez que "a cultura de risco é condição primária para o envolvimento de todos os atores sociais do Sindec no enfrentamento dos riscos e dos desastres, por meio do acesso à informação e ao conhecimento sobre o tema".

Em cumprimento ao item 9.2.7 do Acórdão, a Sedec informou, no Ofício 1.369/2010, de 5/8/2010, que a Medida Provisória 494, editada em 2/7/2010, reestrutura o Sindec, e, entre outras medidas, agiliza o repasse de recursos da União aos entes federativos afetados por desastres. Entretanto, não houve menção explícita aos resultados do grupo de trabalho mencionado na recomendação.

Conforme já mencionado, não foi possível saber a atual situação de implementação das recomendações, pois as informações do Ofício 778/2011/SEDEC/GAB/MI, de 21/2/2011, vieram incompletas.

Cabe mencionar que, em entrevista realizada com a ex-diretora do DMD, tomou-se conhecimento de que a Casa Civil criou Grupo de Trabalho com técnicos do MI (Sedec), Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Justiça para discutir Medida Provisória de orientação dos espaços urbanos.

Entretanto, observou-se que a falta de articulação entre os órgãos do Governo Federal permanece e se reproduz dentro da própria Sedec, conforme relato da ex-diretora, uma vez que o DMD interage pouco com os demais departamentos, a respeito das ações referentes a prevenção de desastres.

#### 4.6 Estrutura da Sedec

Durante a auditoria operacional, foi constatado que o número de servidores da Sedec é insuficiente. A situação referente ao assunto foi objeto dos itens 9.2.8, 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 729/2010:

9.2.8. informar à Casa Civil da Presidência da República, com base no art. 59, § 1º, inciso V da Lei Complementar n.º 101/00, sobre;

9.2.9. a necessidade de se dotar a Secretaria Nacional de Defesa Civil com recursos compatíveis com suas atribuições, a fim de garantir uma atuação tempestiva e eficiente da secretaria na análise, acompanhamento e avaliação dos processos de transferência de recursos;

9.2.10. a existência de fragilidades do Sistema Nacional de Defesa Civil, como a deficiência de recursos humanos e a insuficiente articulação entre órgãos que executam ações de defesa civil nas três esferas de governo.

#### Situação

Recomendação 9.2.8 - Implementada

Recomendação 9.2.9 - Implementada

Recomendação 9.2.10 - Implementada

Por meio do Ofício 1376/2010/SEDEC/GAB/MI, de 24/6/2010, a Secretária Nacional de Defesa Civil, à época, deu cumprimento aos itens 9.2.8, 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 729/2010. O ofício contém informações sobre a organização e a atuação da defesa civil. Além disso, relata as dificuldades referentes à deficiência de recursos humanos e à insuficiente articulação entre os órgãos integrantes do sistema. Concluindo, a secretária solicita que a Casa Civil analise medidas que possam sanear as dificuldades apontadas.

Em razão de erros internos, que fizeram com que o Ofício 1376 não fosse enviado à Casa Civil, a Sedec, por meio do Ofício 2014/2010/SEDEC/GAB/MI, reencaminhou as informações e

aproveitou para informar à Casa Civil sobre a publicação de novos normativos que fizeram alterações no Sindec.

A Casa Civil, por intermédio do Ofício 416/SE-C.Civil/PR, de 8/9/2010, encaminhou os ofícios da Sedec à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, "para conhecimento e providências cabíveis", solicitando que a manifestação do MP "seja encaminhada diretamente ao interessado".

Ressalte-se que as recomendações foram implementadas, mas as providências necessárias para a resolução do problema apontado no relatório do TCU ainda não foram adotadas. Aguarda-se a manifestação da Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O presente monitoramento ocorreu durante uma época particularmente difícil para os servidores da Sedec, no que se refere ao quadro de pessoal e às ações a desempenhar. Com a posse do novo Ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra de Souza Coelho, em 3/1/2011, seguiu-se a mudança do Secretário Nacional da Defesa Civil no mesmo mês. Posteriormente, ocorreu a exoneração dos dirigentes dos três departamentos da Sedec, Departamento de Articulação e Gestão (DAG), Departamento de Reabilitação e de Reconstrução (DRR) e Departamento de Minimização de Desastres (DMD), sem que, até a finalização deste relatório, tenham sido nomeados os novos ocupantes desses cargos.

Registre-se que as dificuldades naturais referentes à mudança de gestão, no Ministério e na Secretaria Nacional de Defesa Civil, aconteceram simultaneamente aos desastres ocorridos na região serrana do Rio de Janeiro, aos danos provocados pelas chuvas nos estados de Espírito Santo, São Paulo e Santa Catarina, além dos problemas causados pela estiagem em diversos municípios do Rio Grande do Sul, no mês de janeiro. Portanto, permanecem as fragilidades referentes à estrutura da Sedec, apontadas no relatório de auditoria.

#### 5. Análise dos comentários do gestor

Com o objetivo de obter o pronunciamento dos gestores acerca das constatações feitas durante a realização do monitoramento da auditoria operacional na Secretaria Nacional de Defesa Civil, foi enviado relatório preliminar à Sedec, por meio do Ofício n.º 99/2011 - Sprog/TCU, de 25/4/2011.

Em resposta, o Secretário Nacional de Defesa Civil encaminhou, em 12/5/2011, o Ofício n.º 1967/2011/GAB/SEDEC/MI, que apresenta comentários sobre algumas constatações constantes do relatório.

Os comentários analisados e aceitos foram incorporados ao texto final do presente relatório, enquanto os argumentos considerados insuficientes para modificar o entendimento da equipe de auditoria, além daqueles que ela houve por bem registrar, são examinados a seguir.

O gestor informou que a LOA/2011 não contemplou as ações 4564 e 4570, citadas no relatório. Informou, ainda, que, para ações de resposta a desastres estão sendo usados recursos

decorrentes de crédito extraordinário voltados para a ação 22BO - ações de defesa civil, conforme Medida Provisória n.º 522, de 12/1/2011. Diante das informações fornecidas pelo gestor, foram retiradas do relatório preliminar as menções às ações 4564 e 4570. Cabe esclarecer, entretanto, que a constatação se mantém. Os recursos repassados foram destinados a "ações de socorro ou assistência ou restabelecimento dos serviços essenciais", conforme estabelecido na Portaria n.º 27, de 14/1/2011, do Ministério da Integração Nacional. O que se observou foi que, após um mês do desastre ocorrido, as ações a executar não se caracterizariam mais como de socorro, assistência ou restabelecimento de serviços essenciais. Sendo assim, deveriam ser enquadradas em outra modalidade, que demandaria plano de trabalho para sua execução.

O gestor informou, também, que a descrição da ação 8348 do programa 1027, constante no cadastro das ações do MPOG, abrange a realocação de famílias de áreas de risco. A partir dessa explicação, e considerando a literalidade da descrição da ação, foi feita a devida correção no relatório preliminar de monitoramento. Ressalta-se, entretanto, que o ponto fundamental desta discussão é que, para as atividades de caráter definitivo, é necessária a elaboração de projeto básico e os recursos devem ser repassados por meio de transferências voluntárias.

Sobre as explicações acerca do Manual de Análise Técnica elaborado pela DRR, foram feitas as correções pertinentes, para esclarecer que ele contém mais do que um checklist. Porém, é importante registrar que o referido manual aplica-se somente às transferências voluntárias e o tema tratado são as transferências obrigatórias.

## 6. Conclusão

O presente trabalho monitorou as deliberações do TCU provenientes do Acórdão 729/2010-TCU-Plenário, que trata da avaliação das atividades desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec) relacionadas ao Programa de Resposta aos Desastres e Reconstrução e ao Programa de Prevenção e Preparação para Desastres.

Diante das informações obtidas ao longo deste monitoramento, a situação de cumprimento das determinações do Acórdão 729/2010 é apresentada na tabela 7. Não foram objeto de monitoramento, e por isso não constam da tabela, os itens 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7, que tratam de providências internas ao TCU, também já cumpridas.

Tabela 7 - Situação de cumprimento das deliberações do Acórdão nº 729/2010

Situação em março/2011 Item do acórdão

Recomendação implementada 9.2.8, 9.2.9, 9.2.10

Recomendação em implementação 9.2.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7

Recomendação não implementada 9.2.2

Determinação cumprida 9.1.3

Determinação em cumprimento 9.1.2, 9.1.4

### Determinação não cumprida 9.1.1

Fonte: Equipe de monitoramento

Em virtude das mudanças na legislação que rege o repasse de recursos para ações de defesa civil, e do desastre ocorrido em janeiro de 2011 na região serrana do estado do Rio de Janeiro, tornou-se necessário incluir neste monitoramento novos temas, não analisados durante a auditoria, bem como aprofundar alguns já abordados durante aquele trabalho.

Quanto ao arcabouço jurídico da defesa civil, constatou-se que as alterações ocorridas na legislação que rege a transferência de recursos tornaram mais flexível e célere o mecanismo de repasse. Isso implica a necessidade de fiscalização efetiva para assegurar a correta aplicação dos recursos federais disponibilizados para esta finalidade. Verificou-se, também, que há lacunas normativas, especialmente quanto ao mecanismo de transferência obrigatória e quanto à definição precisa do que abrangem ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução.

A auditoria operacional identificou carência de recursos humanos na Sedec, em especial no Departamento de Reabilitação e de Reconstrução. Essa carência permanece e prejudica o acompanhamento dos processos em execução e a análise tempestiva das prestações de contas. Sendo assim, é necessário adotar providências no sentido de reestruturar a Sedec de forma que ela tenha condições de exercer suas atribuições adequadamente.

Com o objetivo de identificar alternativas para o aperfeiçoamento da atuação da Sedec, analisou-se a sistemática observada na condução dos contratos de repasse nos programas operacionalizados pela Caixa Econômica Federal que, atualmente, presta serviços desse tipo para dezessete ministérios ou órgãos. Concluiu-se que essa sistemática seria adequada para o Ministério da Integração Nacional. Entretanto, não há interesse da Caixa, por enquanto, de prestar serviços para mais um ministério.

Quanto à aplicação de recursos, verificou-se que a ausência de controle concomitante e eficaz por parte do Ministério da Integração Nacional, sobretudo nas transferências operacionalizadas sem análise de planos de trabalho, deixa vulnerável a atual sistemática de transferência de recursos no programa 1029. A falta de normatização infrarregulamentar cria subjetividade na classificação das ações de socorro, assistência, restabelecimento de serviços essenciais, reconstrução e prevenção. Uma consequência desta subjetividade é a migração de ações que seriam enquadradas como reconstrução para ações de restabelecimento de serviços essenciais, em virtude das menores exigências e, conseqüentemente, de mais facilidade de obtenção de recursos.

Outra constatação deste trabalho foi o desconhecimento, por parte de estados e municípios, da sistemática de prestação de contas de recursos transferidos mediante transferência obrigatória. Esse desconhecimento deve-se, em parte, à falta de orientações do MI que, por sua vez, ainda não definiu, internamente, quais seriam as diretrizes com relação ao assunto e qual seria o departamento responsável

por exercer a atribuição de analisar e acompanhar a aplicação dos recursos objeto de transferências obrigatórias.

O desastre ocorrido na região serrana do Rio de Janeiro demonstrou que há dificuldades locais para resposta a grandes desastres. Não houve falta de recursos, donativos ou pessoal. A principal dificuldade enfrentada foi a indefinição das competências e dos papéis de cada ente da federação na gestão das ações necessárias para contornar os problemas trazidos pelas fortes chuvas. Isso se deve à falta de definição clara das atribuições de cada integrante do Sistema Nacional de Defesa Civil.

Existe a percepção da importância das ações preventivas e da necessidade de criar-se, no que se refere à defesa civil brasileira, uma cultura de prevenção. Na prática, entretanto, o que se percebe é a baixa institucionalização dos órgãos de defesa civil, além de pouco investimento em mapeamento de risco e em ações de capacitação. O volume de gastos com prevenção é superado de forma expressiva pelos gastos com resposta aos desastres.

A demora no uso dos recursos repassados via termo de compromisso deve-se à falta de estrutura dos estados e municípios brasileiros, que encontram dificuldades para preparar documentos e conduzir as contratações das empresas, e à falta de estrutura da Sedec para orientar, acompanhar e fiscalizar os recursos repassados. Entretanto, embora os recursos demorem a ser usados, os serviços emergenciais de socorro e assistência vêm sendo prestados tempestivamente, porém, sem a formalização adequada.

A situação constatada durante o monitoramento permite concluir que as deficiências no marco regulatório, os contratempos normais decorrentes da mudança no governo federal e os diversos desastres naturais ocorridos no Brasil em 2010 e 2011 contribuíram para agravar os problemas enfrentados pelas ações de defesa civil, identificados à época de realização da auditoria. Tais problemas, examinados em profundidade neste trabalho, apontam a necessidade de medidas gerenciais robustas, capazes de dotar o Sistema Nacional de Defesa Civil de condições efetivas para enfrentar, com o mínimo de perdas humanas e materiais, os eventos climáticos adversos.

## 7. Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo seu encaminhamento à apreciação do Ministro Ubiratan Aguiar, relator do processo, com as seguintes propostas:

I) determinar ao Ministério da Integração Nacional que, no prazo de 90 dias, detalhe quais ações podem ser enquadradas em cada um dos cinco grandes grupos previstos nos incisos V a IX, do art. 2º do Decreto 7.257/2010, por intermédio de ato normativo infra-regulamentar que oriente os entes federados sobre a correta distinção entre ações de resposta (socorro e assistência às vítimas), ações de reconstrução, dentro do Programa 1029 (Resposta aos Desastres e Reconstrução) e ações de prevenção, dentro do Programa 1027 (Prevenção e Preparação para Desastres) (par. 113);

II) informar à Casa Civil que as análises efetuadas por este Tribunal recomendam nova regulamentação para a Lei 12.340/2010, atentando para os seguintes pontos (par. 122):

necessidade de exigência de plano de trabalho para ações de reconstrução, sem a exceção prevista no § 2º do art. 10 do Decreto 7.257/2010;

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

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;

III) recomendar ao Ministério da Integração Nacional que:

defina claramente o papel e as responsabilidades de cada ente do Sistema Nacional de Defesa Civil, principalmente nas ações de resposta (socorro e assistência a vítimas) (par. 96);

realize, em 120 dias, 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 MI (par. 81);

utilize o estudo referido no item anterior para subsidiar proposta a ser encaminhada para o Ministério do Planejamento (par. 81);

estabeleça sistemática de repasse de recursos para reconstrução prevendo a imediata liberação de recursos específicos para elaboração de projeto básico (par. 122);

participe do processo de discussão, entre a Caixa Econômica Federal e os ministérios que a contratam, visando aos ajustes necessários na sistemática de contratos de repasse, no sentido de estudar 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 MI (par. 137);

IV) recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que se manifeste sobre a proposta do Ministério da Integração Nacional acerca das necessidades de reestruturação da Secretaria Nacional de Defesa Civil, a fim de garantir atuação tempestiva e eficiente da secretaria na análise, acompanhamento e avaliação dos processos de transferência de recursos (par. 249);

V) alertar ao Ministério da Integração Nacional sobre a necessidade de que (par. 138):

as obras e serviços de engenharia custeadas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) obedeçam às disposições das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e sejam contratadas tendo por base a existência de projeto básico de engenharia, conforme disposto no art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/93;

haja acompanhamento da execução física das obras mediante relatórios que apontem os percentuais da evolução de cada operação e a conformidade com os planos de trabalho apresentados;

as prestações de contas sejam analisadas tempestivamente;

seja instaurada Tomada de Contas Especial quando se caracterizar malversação dos recursos da União ou omissão na prestação de contas pelos beneficiários.

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 para os seguintes destinatários: Ministro-chefe da Casa Civil; Ministro da Integração Nacional; Ministro das Cidades; Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; Presidente da Caixa Econômica Federal; Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; Presidente da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados; Presidente da Subcomissão Permanente de Defesa Civil da Câmara dos Deputados;

VII) apensar os autos ao TC 008.556/2009-3, que trata do processo no qual foram proferidas as deliberações ora monitoradas, conforme orienta o art. 5º, inciso II, da Portaria Segecex nº 27, de 19/10/2009;

VIII) restituir os autos à Seprog para programação do próximo monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão 729/2010-Plenário."

É o relatório

## **Voto**

Em atendimento à solicitação contida no Ofício nº 329 (SF), subscrito pelo Presidente do Senado Federal, por meio do qual foi encaminhado ao Tribunal o Requerimento nº 49/2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo, o Plenário determinou à Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) que realizasse auditoria operacional na Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional (Sedec), com o objetivo de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações da defesa civil brasileira (Acórdão nº 1257/2009). Os resultados da referida auditoria foram apreciados na sessão de 7/4/2010, dando origem ao Acórdão nº 729/2010 - Plenário, que, dentre outras providências, realizou determinações e recomendações diversas à Sedec, tendo determinado à Seprog que realizasse monitoramento da implementação daquelas deliberações.

2. No trabalho realizado pela Seprog, ora em apreciação, além do referido monitoramento, foram aprofundados alguns temas já abordados, bem assim incluídos alguns novos, sobretudo em decorrência da mudança da legislação que rege o repasse de recursos para ações de defesa civil e dos desastres ocorridos na região serrana do estado do Rio de Janeiro, no início deste ano. As alterações legislativas, sobretudo, forçaram a que o monitoramento tivesse seu escopo significativamente ampliado, resultando em produto robusto, bastante mais complexo do que aquele decorrente da mera verificação do cumprimento de deliberações já proferidas.

3. A respeito dos desastres ocorridos na região serrana do estado do Rio de Janeiro, informo a existência de processo específico que trata do acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos (TC-000.919/2011-0), também de minha relatoria, recentemente trazido ao conhecimento do Plenário e que ensejou a prolação do Acórdão nº 1264/2011, em que foram emitidos diversos alertas aos entes federativos beneficiados com as transferências.

4. Em relação às deliberações constantes do Acórdão nº 729/2010, objeto deste monitoramento, a situação identificada foi a seguinte:

Situação em março/2011 Item do acórdão

Recomendação implementada 9.2.8, 9.2.9, 9.2.10

Recomendação em implementação 9.2.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7

Recomendação não implementada 9.2.2

Determinação cumprida 9.1.3

Determinação em cumprimento 9.1.2, 9.1.4

Determinação não cumprida 9.1.1

5. Conforme se verifica, a significativa maioria dos itens deliberados encontram-se implementados ou em fase de implementação. Quanto à determinação não cumprida, dirigida à Sedec por meio do subitem 9.1.1, foi vazada nos seguintes termos:

"9.1.1 estructure os processos de transferência obrigatória de forma a garantir a confiabilidade das suas informações e proceda à regularização daqueles em situação irregular".

6. Buscando dar cumprimento, foi criado Grupo de Trabalho, constituído por integrantes da Sedec, para "elaborar, programar e fiscalizar a implantação das diretrizes de acompanhamento e controle dos processos conduzidos pela Sedec". Não obstante, a análise do relatório do Grupo de Trabalho revela que seu conteúdo refere-se exclusivamente às transferências voluntárias, e não às obrigatórias, que foram o alvo da determinação.

- II -

7. Conforme mencionei no item 2 deste voto, as alterações legislativas ocorridas no período compreendido entre a realização da auditoria operacional e o monitoramento determinado levaram a Sprog a estender o escopo deste Trabalho, de forma a retratar o novo panorama hoje vigente no que se refere às ações da defesa civil brasileira.

8. Passo a discorrer, então, sobre essas constatações.

9. De início, é de se registrar que a Lei nº 12.340/2010 trouxe significativa desburocratização e agilidade na transferência de recursos federais destinados ao socorro dos entes federados atingidos por desastres, o que é um aspecto claramente positivo. Ocorre, contudo, que a desburocratização pretendida pela lei encontrou, na deficiente estrutura da Sedec e na ausência da regulamentação que ela deveria

expedir, o ambiente ideal para que prospere o descontrole, abrindo brechas para a má utilização dos recursos por ela gerenciados.

10. A fragilidade da metodologia adotada principia pelas transferências dos recursos. Até a edição da Medida Provisória 494, de 5/7/2010, os termos de compromisso eram os instrumentos adotados para operacionalizar as transferências obrigatórias de recursos, consoante havia estabelecido no art. 51, § 3º, da Lei nº 11.775/2008. Embora frágeis, tais termos continham as condições mínimas para utilização dos recursos e prestação de contas.

11. Ocorre que o art. 51 da Lei nº 11.775/2008 foi expressamente revogado pela Medida Provisória nº 494/2010, que veio a ser convertida na Lei nº 12.340/2010, sendo abolidos, portanto, os termos de compromisso. Esses novos dispositivos legais não trouxeram qualquer definição para a modalidade de instrumento a ser adotado para operacionalizar as transferências de recursos. Elas são efetuadas, agora, por ato unilateral do Ministério da Integração Nacional (Portaria do MI), após a análise de requerimento dos entes federados para reconhecimento da situação de emergência ou calamidade. Consoante destacou a equipe de auditoria, "a falta de um instrumento formal bilateral que defina valores, prazos, responsabilidades, objetos, forma de prestação de contas, fragiliza o controle no mecanismo de transferência obrigatória, sobretudo pela impossibilidade de o Ministério da Integração Nacional acompanhar tempestivamente a evolução da execução física das aplicações de recursos".

12. A mesma Lei nº 12.340/2010, no entanto, previu, em seu art. 4º, § 1º, a necessidade de regulamentação para as ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução, prevista no § 1º, do art. 4º, da Lei nº 12.340/2010, bem assim das respectivas prestações de contas, nos termos do § 2º do art. 5º da mesma Lei. Essa regulamentação seria, nos termos do mesmo dispositivo, também o parâmetro para o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos, por parte do MI. Tal regulamentação, entretanto, não foi efetivada. Assim, alinhado ao entendimento trazido pela Seprog no sentido de que, na ausência dessa nova regulamentação, continuariam aplicáveis os dispositivos constantes do art. 14 do Decreto nº 7.257/2010, em plena vigência, que relaciona os documentos que comporão a prestação de contas das transferências obrigatórias recebidas pelos entes federados.

13. Retornando ao cerne das discussões, o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.340/2010 deixou claro que somente será exigida a apresentação de planos de trabalho para as transferências de recursos destinados à execução de ações de reconstrução, ficando dispensadas dessa formalidade as transferências relacionadas às ações de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais.

14. Ocorre que, na ausência da regulamentação referida no item 12 retro, inexiste uma distinção clara entre o que sejam obras e serviços de engenharia destinados ao restabelecimento de serviços essenciais e aqueles pertinentes às ações de reconstrução. Considerando, assim, que o restabelecimento de serviços essenciais é procedimento que possibilita o recebimento de recursos sem a

apresentação de planos de trabalho, de forma mais célere, existe o risco de que esteja ocorrendo uma classificação indevida de recursos destinados às ações de reconstrução, rotulados erroneamente como destinados ao restabelecimento de serviços essenciais.

15. Transcrevo a seguir, para maior compreensão do assunto, trecho do relatório de auditoria que demonstra o "grau de dificuldade" para obtenção de recursos nos programas operacionalizados pelo Ministério da Integração Nacional:

"1º) Ações de Prevenção: instrumentalizadas por convênios no Siconv, nos quais o ministério aplica seus maiores cuidados, exigindo planos de trabalho e aprovação de projeto básico para liberação de recursos, e obedecem à Portaria Interministerial 127 MPOG/MF/CGU, de 29/5/2008;

2º) Ações de reconstrução: necessitam apenas de requerimento do ente federado, instruído na forma do art. 7, § 1º, do Decreto 7.257/2010, e apresentação de planos de trabalho para liberação de recursos, com possibilidade de serem apresentados posteriormente à liberação da primeira parcela de recursos (o ministério não exige apresentação de projeto básico);

3º) Ações de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais: apresentam o menor grau de complexidade para obtenção de recursos, necessitando apenas de requerimento instruído na forma do art. 7, § 1º, do Decreto 7.257/2010, e estão dispensadas de apresentação de planos de trabalho."

16. Ainda no que tange aos serviços de reconstrução, foi constatado que, em que pese a exigência de planos de trabalho, não são exigidos projetos básicos de engenharia. Na prática, os preços unitários constantes dos planos de trabalho apresentados não são confrontados com bases referenciais de preços, a exemplo do Sinapi e do Sicro. Ademais, o grau de generalidade das informações neles contidas impede a realização de qualquer tipo de análise. Como mencionou a equipe, no caso de reconstrução de residências, não existem informações sobre as áreas a serem edificadas, o número de cômodos, o material de acabamento; no caso de reconstrução de pontes, não é mencionada sua extensão nem o material construtivo; etc. Vejam-se os seguintes exemplos, extraídos da descrição de objetos de alguns planos de trabalho:

"1) Reconstrução de 1889 habitações - Valor: R\$ 25 milhões.

2) Construção de doze casas em áreas do município; recuperação de oitenta casas em áreas do município; recuperação de oitenta estradas vicinais; construção de oito pontes - Valor: R\$ 1 milhão.

3) Recuperação de duas pontes sobre o rio Ganhamoroba; execução de serviços de recuperação das margens e do leito do trecho urbano do rio - Valor: R\$ 11 milhões."

17. Assim, a junção da ausência de projetos básicos, da falta de clareza nos planos de trabalho e da inexistência de parâmetros de custo dificulta sobremaneira a fiscalização do bom uso dos recursos.

18. Também, por vezes os serviços de reconstrução têm sido destinados a albergar ações que não deveriam receber tal enquadramento, a exemplo da realocação de unidades habitacionais não atingidas pelos desastres naturais, mas inseridas em áreas de risco, que, a priori, poderiam ser conceituadas como ações de prevenção, nos termos do art. 2º, IX, do Decreto nº 7.257/2010, pertinentes a uma ação orçamentária distinta. Veja-se que as ações de prevenção não se enquadrariam, de forma diversa das ações de reconstrução, como transferências obrigatórias, mas sim como transferências voluntárias, instrumentalizadas por convênios no Siconv, nos quais o ministério aplica maiores cuidados, exigindo planos de trabalho e aprovação de projeto básico para a liberação de recursos, tudo sob a égide da Portaria Interministerial nº 127/2008 - MPOG/MF/CGU, conforme já descrito no item 15 deste voto.

19. A propósito do tema, apesar de serem recorrentes, no território nacional, os desastres causados por questões climáticas, sobretudo chuvas e alagamentos, são baixos os números relacionados às ações preventivas levadas a efeito. No período compreendido entre 2005 e 2010, o Governo Federal realizou gastos da ordem de R\$ 3,5 bilhões em socorro às vítimas e reconstrução de cenários pós-desastres, ao passo que despendeu apenas R\$ 427 milhões em ações de prevenção. A proporção "Prevenção de Desastres" / "Resposta aos Desastres" vem se deteriorando de forma significativa nos últimos anos, caindo de um percentual de 44,9%, no ano de 2007, para 12,8% em 2009 e apenas 0,4% em 2010.

20. A insuficiência de ações preventivas pode ser atribuída à baixa cultura de prevenção e à reduzida institucionalização dos órgãos de defesa civil. Segundo o Secretário Nacional da Defesa Civil, apenas 426, dos 5.565 municípios brasileiros, possuem órgãos de Defesa Civil, o que representa menos de 8% desse total. Além disso, em diversos municípios os responsáveis pela defesa civil não possuem dedicação exclusiva para tais atividades, o que resulta no desconhecimento dos procedimentos a serem adotados quando da ocorrência de desastres, bem assim na indefinição de responsabilidades e atribuições.

21. Do ponto de vista da articulação institucional, o Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec), nos termos do art. 5º do Decreto nº 7.257/2010, "será composto pelos órgãos e entidades da União responsáveis pelas ações de defesa civil, bem como pelos órgãos e entidades dos estados, do Distrito Federal e municípios que a ele aderirem". Conforme disposto no § 4º do art. 5º do mesmo decreto, "em situações de desastre, os integrantes do Sindec atuarão imediatamente, instalando, quando possível, sala de coordenação de resposta ao desastre, de acordo com sistema de comando unificado de operações adotado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil". Não obstante esses termos normativos, os levantamentos efetuados demonstraram a inexistência de articulação institucional capaz de estabelecer a definição das competências e dos papéis de cada ente da federação na gestão das ações necessárias à superação das crises, quando ocorrem.

22. Isso conduz à lamentável constatação de que, em episódios que envolvem desastres, os problemas maiores não derivam da ausência de recursos orçamentários e financeiros, mas da falta de

capacidade de resposta dos diversos entes federados, para promover o restabelecimento da situação de normalidade. De fato, em entrevistas conduzidas pelas equipes, os responsáveis por municípios atingidos por desastres comentaram, inclusive, sobre a existência de um aparente "excesso" de recursos, sobretudo aqueles materializados na forma de donativos enviados pela população, em contraponto à ausência de uma estrutura capaz de promover sua distribuição às famílias necessitadas.

23. Conforme se pode comprovar, a introdução de mecanismos mais ágeis para a liberação dos recursos, com maior flexibilidade e menores exigências, torna essencial o incremento, por parte da Sedec, de sua estrutura de fiscalização. Contudo, as verificações efetuadas dão conta de deficiências estruturais que tornam difícil tal tarefa, praticamente inviabilizando a realização de análises prévias e verificações in loco concomitantes e posteriores à utilização dos recursos. Essa situação foi levada ao conhecimento da Casa Civil da Presidência da República, nos termos dos subitens 9.2.8, 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão nº 729/2010 - Plenário. A respeito, a Casa Civil reencaminhou os ofícios que lhes foram destinados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, "para conhecimento e providências cabíveis", solicitando que a manifestação daquela Pasta "seja encaminhada diretamente ao interessado". Ou seja, não se tem notícias acerca da adoção de medidas concretas ou sequer da existência, por parte do Poder Executivo Federal, de análise da situação apontada por este Tribunal.

24. A respeito, a Seprog aventou a possibilidade da celebração de arranjos institucionais, a exemplo do existente entre o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, para operacionalização dos programas e ações a cargo da Sedec, com a absorção, pela CEF, de atividades que demandem tempo e elevado número de servidores para desempenhá-las com qualidade, a exemplo da análise dos planos de trabalho e projetos básicos, o acompanhamento da execução das obras (com acompanhamentos in loco) e análise das prestações de contas.

25. É importante destacar, no entanto, que o Superintendente Nacional de Contratos de Repasse da Caixa, em entrevista com a equipe de auditoria, informou que não há interesse, por parte daquela instituição financeira, em ampliar sua carteira de atuação, nos moldes atuais, descartando a absorção das atividades do Ministério da Integração Nacional.

26. De qualquer forma, em um raciocínio mais amplo, é visível a expansão do modelo de descentralização de recursos que vem ocorrendo no âmbito do Governo Federal, em suas diversas formas de operacionalização, quer mediante convênios, contratos de repasse, transferências fundo-a-fundo, ou meras portarias de transferência financeira. São notórias, também, as carências enfrentadas pelos órgãos repassadores dos recursos, sendo frequentes as notícias de alarmantes estoques de prestações de contas pendentes de análise e, o mais grave, da total ausência de fiscalização in loco dos recursos transferidos. Tudo isso faz com que significativa parcela desses recursos seja, latu sensu, transferida a fundo perdido, sem qualquer espécie de fiscalização efetiva e com baixa expectativa de controle por parte dos beneficiários das verbas.

27. Isso conduz à necessidade de que sejam pensados novos modelos alternativos, a exemplo do que sugeriu a Seprog. Considero, assim, pertinente sua proposta de recomendação no sentido de que o Ministério da Integração Nacional realize estudos com vistas verificar a viabilidade de que alguns de seus programas sejam operacionalizados por agentes financeiros, como a CEF, ou empresa contratada para esse fim.

28. Por fim, esclareço que este processo estava incluído na pauta da sessão de 28/06/2011. Contudo, considerando a publicação, no Diário Oficial da União daquele dia, do Decreto nº 7.505/2011, que alterou o Decreto nº 7.257/2010, optei por retirá-lo de pauta, para examinar os eventuais reflexos, nestes autos, das alterações produzidas. Apesar da cautela adotada, vejo que as modificações procedidas em nada alteraram os dispositivos do Decreto nº 7.257/2010 mencionados neste voto, bem assim não eliminaram as lacunas de normatização que, conforme destaquei, deveria ser editada pelo Ministério da Integração Nacional.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o colegiado adote a deliberação que ora lhe submeto.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de julho de 2011.

UBIRATAN AGUIAR

Relator

## **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de monitoramento das deliberações constantes do Acórdão nº 729/2010 - Plenário,

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:

9.1. determinar ao Ministério da Integração Nacional que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência desta deliberação, detalhe as ações que podem ser enquadradas em cada um dos cinco grandes grupos previstos nos incisos V a IX do art. 2º do Decreto nº 7.257/2010, por intermédio de ato normativo que oriente os entes federados sobre a correta distinção entre as denominadas "ações de resposta" (socorro e assistência às vítimas), "ações de reconstrução" (Resposta aos Desastres e Reconstrução) e "ações de prevenção;

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;

9.3. recomendar ao Ministério da Integração Nacional que:

9.3.1. defina claramente o papel e as responsabilidades de cada ente do Sistema Nacional de Defesa Civil, principalmente nas ações de resposta (socorro e assistência a vítimas);

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;

9.3.3. utilize o estudo referido no item anterior para subsidiar proposta a ser encaminhada ao Ministério do Planejamento;

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

9.4. solicitar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que se manifeste sobre a proposta do Ministério da Integração Nacional acerca das necessidades de reestruturação da Secretaria Nacional de Defesa Civil, a fim de garantir atuação tempestiva e eficiente da secretaria na análise, acompanhamento e avaliação dos processos de transferência de recursos;

9.5. dar ciência ao Ministério da Integração Nacional acerca da necessidade de que:

9.5.1. as obras e serviços de engenharia custeados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) obedeçam às disposições das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e sejam contratados tendo por base a existência de projeto básico de engenharia, conforme disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93;

9.5.2. haja o acompanhamento da execução física das obras e a elaboração de relatórios que apontem os percentuais da evolução de cada operação e sua conformidade com os planos de trabalho apresentados;

9.5.3. as prestações de contas sejam analisadas tempestivamente;

9.5.4. seja instaurada tomada de contas especial quando se caracterizar malversação dos recursos da União ou omissão na prestação de contas pelos beneficiários;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, aos seguintes destinatários: Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Ministro da Integração Nacional, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Presidente da

Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, Presidente da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados e Presidente da Subcomissão Permanente de Defesa Civil da Câmara dos Deputados;

9.7. apensar os presentes autos ao TC-008.556/2009-3, que trata do processo no qual foram proferidas as deliberações ora monitoradas, nos termos do art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex nº 27, de 19/10/2009;

9.8. restituir os autos à Seprog para programação do próximo monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão 729/2010-Plenário e deste agora proferido, em especial da observância dos prazos fixados

### **Quorum**

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Ubiratan Aguiar (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho

### **Publicação**

Ata 27/2011 - Plenário

Sessão 06/07/2011

Dou 11/07/2011