

Relatório do Ministro Relator

Trata-se de relatório de auditoria operacional realizada pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) na Secretaria Nacional de Defesa Civil, decorrente de Solicitação do Congresso Nacional, com objetivo de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações da defesa civil brasileira.

Esta auditoria foi aprovada pelo Acórdão n.º 1.257/2009-Plenário e foi executada entre 28.7.2009 e 2.12.2009, incluída a elaboração do relatório preliminar.

Tal relatório foi submetido aos gestores, que encaminharam seus comentários e justificativas.

O relatório a seguir transcrito, da lavra dos AUFC Alessandro Henrique Pereira de Medeiros, Arabela Pessoa Guerra, Bruno de Souza Machado e Clayton Arruda de Vasconcelos, já considera o exame das alegações dos gestores.

"1. Introdução

Ao longo dos últimos anos, os fenômenos climáticos tem se tornado cada vez mais frequentes e intensos, provocando desastres de grandes proporções em municípios e estados das cinco regiões brasileiras. Assim, as ações de defesa civil assumem um caráter de relevância para prevenir e minimizar os efeitos dos desastres além de enfrentar as situações de emergência.

Os recursos destinados para a Secretaria Nacional de Defesa Civil - Sedec passaram de cerca de R\$ 260 milhões em 2004 para quase R\$ 2 bilhões em 2009. Esse incremento de quase 800% no orçamento da Sedec deve-se em grande parte aos desastres ocorridos em Santa Catarina em novembro de 2008 e nas Regiões Norte e Nordeste em abril de 2009.

Os mencionados desastres permitiram que o tema fosse discutido no Congresso Nacional, tendo sido criada em 29/4/2009 a subcomissão permanente de defesa civil no âmbito da Câmara dos Deputados. No Senado Federal o assunto também foi discutido, o que gerou a aprovação do Requerimento n.º 49, de 10/2/2009, solicitando ao Tribunal de Contas da União a realização de auditoria na Secretaria Nacional de Defesa Civil.

O requerimento foi então encaminhado ao TCU, que mediante o Acórdão n.º 1257/2009 - TCU - Plenário, conheceu da solicitação e autorizou a inclusão da auditoria no Plano de Fiscalização do Tribunal de 2009.

Inicialmente, a auditoria foi direcionada para a avaliação de atividades desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Defesa Civil - Sedec, especialmente aquelas relacionadas ao Programa de Resposta aos Desastres e Reconstrução, uma vez que a demora no repasse de recursos federais para atendimento às vítimas das catástrofes ocorridas em 2008 foi o motivo principal da realização de audiência pública realizada na Câmara dos Deputados em 12/4/2009.

O programa objetiva promover o socorro e a assistência às pessoas afetadas por eventos adversos, o restabelecimento das atividades essenciais e a recuperação dos danos causados por desastres, supletivamente ao atendimento dos Estados e Municípios.

Entretanto, com o desenvolvimento dos trabalhos decidiu-se pela necessidade de se avaliar também aspectos relativos ao Programa de Prevenção e Preparação para Desastres, em razão das inter-relações entre os dois programas.

Com base nas análises desenvolvidas durante a etapa de planejamento da auditoria, considerou-se importante avaliar a atual estrutura física e gerencial da Sedec para condução dos processos de transferência de recursos, uma das principais atividades desenvolvidas, tanto no programa de prevenção como no programa de resposta aos desastres.

Julgou-se pertinente, ainda, aprofundar o estudo sobre os mecanismos de alocação e distribuição de recursos orçamentários referentes ao programa de resposta, adequação e tempestividade no encaminhamento da documentação exigida pela legislação, além da percepção dos entes solicitantes a respeito do instrumento regulamentado pelo Decreto n.º 6.663/08 para recebimento de recursos federais. As análises contemplaram os processos de transferência obrigatória realizados com o estabelecimento da nova sistemática instituída pelo decreto mencionado até 6 de agosto de 2009.

Também procurou-se analisar quais seriam os critérios utilizados pela Sedec para distribuição de recursos para o financiamento de ações preventivas. Nesse caso, as análises foram feitas tomando-se como base os anos de 2004 a 2009. Esses objetivos foram considerados para a definição do problema de auditoria, que foi desdobrado em cinco questões, conforme é apresentado no Quadro 1.

Quadro 1- Problema e Questões de Auditoria.

Problema de Auditoria

A intensidade dos estragos oriundos das catástrofes naturais ocorridas, em novembro de 2008, no estado de Santa Catarina e, mais recentemente nas regiões Norte e Nordeste, demonstrou a necessidade de uma estrutura de Defesa Civil com capacidade de ação célere e eficiente. Assim, faz-se necessário avaliar a atuação da Secretaria Nacional de Defesa Civil 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, bem como sua percepção sobre o mecanismo da transferência obrigatória. Além disso, cabe analisar aspectos relativos aos critérios para distribuição de recursos para a prevenção.

1ª Questão: A Secretaria Nacional de Defesa Civil possui estrutura física e gerencial necessária para conclusão tempestiva do processo de transferência obrigatória?

2ª Questão: Os mecanismos de alocação e distribuição de recursos orçamentários referentes ao Programa de Resposta e Reconstrução são adequados para atender às necessidades decorrentes dos desastres?

3ª Questão: Os entes solicitantes de recursos por meio da transferência obrigatória encaminham tempestiva e corretamente a documentação à Secretaria Nacional de Defesa Civil?

4ª Questão: Na percepção dos gestores estaduais e municipais, o instrumento da transferência obrigatória de recursos federais atende às necessidades advindas dos desastres?

5ª Questão: Quais são os critérios utilizados para distribuição de recursos federais para o financiamento de ações de prevenção a desastres?

Na etapa de planejamento, além de reuniões com gestores e técnicos da Sedec, foram feitas consultas a diversos documentos e sistemas de banco de dados e a aplicação de técnicas de diagnóstico, necessárias para a definição do escopo do trabalho. Durante a etapa de execução, além das entrevistas, realizou-se consulta aos processos relativos aos termos de compromisso firmados em 2009 e entrevistas com os responsáveis pela defesa civil dos entes cujos processos foram consultados.

Além disso, realizou-se análise de extratos bancários das contas abertas no Banco do Brasil para movimentação dos recursos transferidos pela Sedec para ações de resposta e reconstrução. Parte da equipe também participou de evento promovido pela Secretaria Nacional de Defesa Civil em Teresina/PI.

Como resultado das pesquisas realizadas, o relatório apresenta, inicialmente, uma visão geral, que descreve, em subtítulos próprios, os objetivos, os beneficiários, a forma de operacionalização da Secretaria Nacional de Defesa Civil, os setores responsáveis pelo seu gerenciamento, a legislação associada e discorre, ainda, sobre aspectos orçamentários e financeiros relacionados, bem como sobre a evolução dos gastos ao longo dos últimos anos.

Os cinco capítulos seguintes descrevem os principais achados da auditoria e são organizados considerando a estrutura das questões de auditoria que delimitam o escopo do trabalho. O Capítulo 3 analisa a estrutura física e gerencial da Sedec para conclusão tempestiva do processo de transferência obrigatória. O Capítulo 4 apresenta a avaliação da adequação dos mecanismos de alocação e distribuição de recursos para o Programa de Resposta aos Desastres e Reconstrução.

15. O Capítulo 5 dedica-se a avaliar a tempestividade e a correção no encaminhamento à Secretaria Nacional de Defesa Civil, pelos entes solicitantes de recursos por meio da transferência obrigatória, da documentação exigida pelo Decreto n.º 6.663/08. O Capítulo 6 trata da percepção dos gestores estaduais e municipais a respeito desse mecanismo de transferência de recursos. O Capítulo 7 analisa os critérios utilizados para distribuição de recursos destinados ao financiamento de ações de prevenção a desastres.

O Capítulo 8 aborda outros achados, evidenciados durante a execução da auditoria. O capítulo 9 destina-se ao registro e à análise dos comentários oferecidos pelos gestores a partir da leitura da versão preliminar do relatório, que lhes foi encaminhada. O relatório é finalizado pela conclusão e pela proposta de encaminhamento, que sintetiza as recomendações propostas pela equipe ao longo do relatório.

Visão geral

Objetivos 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 federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as entidades privadas e a comunidade, responsáveis pelas ações de defesa civil em todo o território nacional, nos termos do Decreto n.º 5.376, de 17 de fevereiro de 2005.

A atuação da defesa civil se dá de forma multissetorial e nos três níveis de governo - federal, estadual e municipal - com ampla participação da comunidade. De acordo com o art. 2º do Decreto n.º 5.376/05, as ações de defesa civil são articuladas pelos órgãos do Sindec e objetivam, fundamentalmente, a redução dos desastres, e compreendem os seguintes aspectos globais:

I - prevenção de desastres;

I - preparação para emergências e desastres;

III - resposta aos desastres;

IV - reconstrução e recuperação.

A Secretaria Nacional de Defesa Civil - Sedec, do Ministério da Integração Nacional - MI, é o órgão central do Sindec e tem suas competências definidas no art.10 do referido decreto. Entre elas, destacam-se:

I - promover e coordenar as ações de defesa civil, articulando e integrando os órgãos do Sindec em todos os níveis;

II - normatizar, acompanhar e orientar as ações desenvolvidas pelos órgãos integrantes do Sindec;

III - definir as áreas prioritárias para investimentos que contribuam para minimizar as vulnerabilidades dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e das macrorregiões geográficas do País;

IV - sistematizar e integrar informações no âmbito do Sindec;

V - executar programa de capacitação de recursos em defesa civil e apoiar os Estados, Distrito Federal e Municípios nessas atividades;

VI - emitir parecer sobre relatórios e pleitos relativos ao reconhecimento da situação de emergência e do estado de calamidade pública; e

VII - propor ao Ministro de Estado da Integração Nacional o reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Defesa Civil - Condec.

2.2 Estrutura da Secretaria Nacional de Defesa Civil

A Sedec está estruturada em três departamentos, um serviço de apoio e no 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 tem como atribuições analisar e instruir os processos e formalizar convênios, contratos, termos de cooperação técnica e instrumentos similares além de supervisionar e promover o planejamento físico-financeiro e o acompanhamento da execução orçamentária e financeira da Secretaria.

Cabe ao Departamento de Reabilitação e Reconstrução - DRR desenvolver e implementar programas e projetos relacionados com as ações de respostas aos desastres e de reconstrução, além de 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. Também compete ao DRR realizar a análise técnica das propostas de convênios, contratos, ajustes e outros instrumentos congêneres, relacionados com as atividades de respostas aos desastres e de reconstrução.

Compete ao Departamento de Minimização de Desastres - DMD, dentre outras, 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. Outra atividade de competência do DMD é promover, no âmbito do 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.

2.3 Formas de Atuação da Secretaria Nacional de Defesa Civil

A Sedec é responsável pela execução de dois programas orçamentários relativos à defesa civil: o programa Prevenção e Preparação para Desastres (1027) e o programa Resposta aos Desastres e Reconstrução (1029). O primeiro tem o objetivo de prevenir danos e prejuízos provocados por desastres naturais e antropogênicos, e segue os preceitos do artigo 21, inciso XVIII, da Constituição Federal, que estabelece, como competência da União, o planejamento e a promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas.

O segundo objetiva promover o socorro e a assistência às pessoas afetadas por desastres, o restabelecimento das atividades essenciais e a recuperação dos danos causados, especialmente nos casos de situação de emergência e estado de calamidade pública reconhecidos pelo Governo Federal.

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 n.º 11.775 e do Decreto n.º 6.663. O programa responsável por financiar ações relacionadas à prevenção é executado por meio de convênios firmados entre a Sedec e, na maioria dos casos, os municípios. É regido pelo Decreto n.º 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.

Já o programa Resposta aos Desastres e Reconstrução é implementado, após as alterações legais, por meio de termos de compromisso firmados entre a Secretaria Nacional e os entes da Federação, em especial com Estados, quando o desastre atinge diversos municípios.

A edição da Lei n.º 11.775, de 17 de setembro de 2008, em seu art. 51, tornou obrigatória a transferência da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de defesa civil, destinadas ao atendimento de áreas afetadas por desastres, que tenham gerado o reconhecimento de estado de calamidade pública ou de situação de emergência, mediante decreto do governador ou do prefeito.

Por sua vez, o Decreto n.º 6.663, de 26 de novembro de 2008, regulamentou a aferição sumária pelo Ministro da Integração Nacional, mediante portaria, publicada no Diário Oficial da União - DOU, da caracterização do estado de calamidade pública ou da situação de emergência, aliada à impossibilidade de o problema ser resolvido pelo ente da Federação, para fins da transferência obrigatória.

Esse decreto instituiu como condição para a aferição sumária a apresentação de quatro documentos:

- I - Decreto declaratório do estado de calamidade pública ou da situação de emergência;
- II - Notificação Preliminar de Desastre - Nopred;
- III - Plano de trabalho, com proposta de ações, a serem custeadas por recursos federais, capazes de resolver a situação causada pelo desastre; e
- IV - Formulário de Avaliação de Danos - Avadan.

Assim, com a ocorrência de um desastre, para fins de transferência obrigatória de recursos, aliada à impossibilidade de o problema ser resolvido pelo ente da Federação, deve-se encaminhar à Secretaria Nacional de Defesa Civil, no prazo de até 30 dias após o evento, a documentação mencionada no parágrafo anterior.

Cumpridas as exigências estabelecidas pela legislação, a Sedec aprova termo de compromisso apresentado pelo ente atingido e autoriza o repasse de recursos para execução das ações em consonância com o plano de trabalho apresentado. Assim, a modalidade de transferência obrigatória de recursos não gera convênio, mas sim termo de compromisso.

De acordo com o art. 3º, § único, as transferências obrigatórias somente poderão ser realizadas no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, contado da aferição sumária. Registre-se ainda que as transferências de recursos financeiros, efetivadas com base nesse procedimento, não podem ser destinadas a ações preventivas. Também não visa atender a necessidade de infraestrutura inexistente, a não ser que a mesma, comprovadamente localizada em área de risco, seja condição para se evitar a ocorrência de desastre.

Registra-se que a sistemática estabelecida pelo Decreto n.º 6.663/08 reduziu significativamente de 21 para 4 o número de documentos a serem apresentados por estados e municípios para caracterizar o estado de calamidade pública - ECP ou a situação de emergência - SE e assim receber recursos federais para atuar na resposta aos desastres e reconstrução da infraestrutura perdida.

2.4 Responsáveis

O Regimento Interno do Ministério da Integração Nacional, aprovado pela Portaria n.º 436, de 28 de fevereiro de 2007, estabelece em seu Anexo VII as competências e atribuições dos responsáveis pela execução das atividades da Secretaria Nacional de Defesa Civil. Os artigos 14 a 16 estabelecem:

"Art. 14. Ao Secretário incumbe planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades das unidades que integram a estrutura da Secretaria e, especificamente:

I - auxiliar ao Ministro de Estado na fixação de políticas e diretrizes, nos assuntos de competência da Secretaria;

II - submeter ao Ministro de Estado os planos, programas e relatórios da Secretaria;

III - promover a integração operacional entre as unidades da Secretaria e outros órgãos e entidades do Ministério;

IV - representar a Secretaria nos assuntos relativos a sua área de competência;

V - baixar os atos administrativos sobre os assuntos de competência da Secretaria; e

VI - exercer as atribuições que lhe forem expressamente delegadas, admitida a subdelegação à autoridade diretamente subordinada.

Art. 15. Aos Diretores incumbe planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades das respectivas unidades e, especificamente:

I - emitir parecer sobre assuntos pertinentes às respectivas unidades;

II - elaborar e submeter ao Secretário relatórios das atividades executadas pela unidade;

III - alocar os servidores em exercício na unidade subordinada e promover a adequada distribuição dos trabalhos;

IV - praticar atos de administração necessários à execução de suas atividades; e

V - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Secretário.

Art. 16. Aos Coordenadores-Gerais e ao Chefe de Centro incumbe planejar, organizar e desenvolver as ações referentes a programas e projetos sob sua responsabilidade e, especificamente:

I - desenvolver estudos que subsidiem a implantação de programas ou projetos;

II - identificar, registrar e propor a disseminação das experiências bem sucedidas de programas ou projetos;

III - manter atualizadas as informações técnicas e administrativas sobre o andamento de programas e projetos; e

IV - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas por autoridades superiores."

Assim, os programas orçamentários da Sedec estão sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Defesa Civil. Do ponto de vista operacional, a atribuição de conduzir os trabalhos de apoio a ações preventivas e ações de resposta e reconstrução é do Departamento de Minimização de Desastre e do Departamento de Reabilitação e de Reconstrução.

2.5 Legislação

A Defesa Civil é tratada no art. 22 do Capítulo I, Título III - Da Organização do Estado - e no art. 144 do Capítulo III, Título V - Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas da Constituição Federal de 1988.

O art. 22 assinala que compete privativamente à União legislar sobre defesa civil, enquanto o art. 144 determina que aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

O Sistema Nacional de Defesa Civil é disciplinado pelo Decreto n.º 5.376/05, que revogou o Decreto n.º 895, de 16 de agosto de 1993. O art. 1º estabelece que o Sindec é composto por órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as entidades privadas e a comunidade, responsáveis pelas ações de defesa civil em todo o território nacional, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Defesa Civil, do Ministério da Integração Nacional.

Outro normativo importante sobre a defesa civil é a Lei n.º 10.954/04, que institui, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência.

Faz-se necessário registrar também o decreto presidencial sem n.º, de 27/10/09, que convoca a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, a realizar-se em Brasília, em março de 2010, com o tema "Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária - Por uma Ação Integral e Contínua". Preliminarmente à conferência nacional, serão

realizadas etapas municipais e estaduais, para que o assunto seja discutido com todos os integrantes do sistema.

Um dos objetivos é definir diretrizes para a reorganização do Sindec e das ações de defesa civil, com ênfase nos princípios da prevenção e assistência humanitárias como políticas de Estado para a garantia do desenvolvimento social. Assim, esse decreto é parte de um processo de reestruturação do Sindec feito a partir de constatação dos entes que o integram sobre a necessidade de melhorar seu funcionamento.

Além desses, outros dois normativos importantes já foram citados. Um deles é a Lei n.º 11.775/08, que torna obrigatória as transferências para ações de defesa civil e o Decreto n.º 6.663, também de 2008, que instituiu o mecanismo de aferição sumária da situação de emergência ou estado de calamidade.

2.6 Aspectos orçamentários e financeiros

A Secretaria Nacional de Defesa Civil 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 2009, os programas são Prevenção e Preparação para Desastres (código 1027) e Resposta aos Desastres e Reconstrução (código 1029).

O programa 1027 tem como ações principais o Apoio a obras preventivas de desastres (8348), Coordenação e fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa Civil (8172) e Capacitação de agentes e comunidades em defesa civil (4848).

As ações principais do programa 1029 são Socorro e assistência às pessoas atingidas por desastres (4564) e Restabelecimento da normalidade no cenário de desastres (4570). As Tabelas 1 e 2 apresentam a finalidade de cada uma das ações descritas:

Tabela 1 - Finalidade das ações orçamentárias envolvidas com o programa 1027.

Ação: 8348 - Apoio a Obras Preventivas de Desastres

Finalidade: Evitar e/ou reduzir, de forma sistemática, perdas e danos provocados por desastres. A finalidade desta ação é, fundamentalmente, a de elaboração de uma carteira de projetos de prevenção de desastres visando a minimização de recursos alocados como decorrência de demandas emergenciais, bem como o acompanhamento e avaliação da aplicação destes recursos na verdadeira diminuição da vulnerabilidade das populações beneficiadas com esta carteira.

Ação: 8172 - Coordenação e Fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa Civil

Finalidade: Fortalecer os órgãos Estaduais e Municipais de Defesa Civil, promovendo uma melhor articulação e preparo entre os integrantes do SINDEC, planejando e organizando recursos humanos, materiais e financeiros no âmbito do SINDEC, para enfrentamento de desastres e atuação preventiva na gestão de riscos de desastres.

Ação: 4848 - Capacitação de Agentes e Comunidades em Defesa Civil

Finalidade: Ampliar a segurança da população em relação a riscos de desastres, por meio da capacitação de agentes estaduais e municipais de defesa civil e de agentes comunitários de populações vulneráveis, no desenvolvimento de atividades preventivas permanentes e de resposta aos desastres.

Fonte: Cadastro de Ações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Acesso em 28/7/09.

Tabela 2 - Finalidade das ações orçamentárias envolvidas com o programa 1029.

Ação: 4564 - Socorro e Assistência às Pessoas Atingidas por Desastres

Finalidade: Auxílio Emergencial Financeiro para pessoas afetadas por desastres, além de: ações de socorro, como: evacuação das populações em risco, combate aos sinistros, busca e salvamento, primeiros socorros, e atendimento pré-hospitalar; ações de assistência e atividades de logística, como: suprimento de água potável e material de abrigagem e de construção; provisão de alimentos, abrigos provisórios, roupas e agasalhos; suprimento de combustíveis, de material de saúde, de desinfecção, descontaminação, de limpeza e higienização; atividades de promoção social e de proteção à saúde dos afetados, como saneamento básico de caráter emergencial; vigilância epidemiológica e sanitária; proteção da saúde mental; atendimento aos grupos vulneráveis; saúde pública nos acampamentos e abrigos provisórios, sepultamento, limpeza e saúde.

Ação: 4570 - Restabelecimento da normalidade no cenário de desastres

Finalidade: Promover a reabilitação de áreas atingidas por desastres naturais e antropogênicos, com a prestação dos serviços essenciais e realização de obras emergenciais, especialmente nos casos de desastres de grande e muito grande porte, reconhecidos pelo Governo Federal como situação de emergência e estado de calamidade pública.

Fonte: Cadastro de Ações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Acesso em 28/7/09.

O Gráfico 1 demonstra o crescimento dos recursos destinados a financiar ações de defesa civil, reflexo do aumento da frequência e intensidade dos fenômenos climáticos e que teve papel fundamental para a proposição da presente auditoria. Entre 2004 e 2009, os recursos consignados aos dois programas passaram de R\$ 259 milhões para R\$ 2,1 bilhões.

Gráfico 1 - Evolução dos recursos consignados aos programas 1027 e 1029 nos anos de 2004 a 2009.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

Um aspecto que precisa ser destacado é a importância dos créditos extraordinários para o programa 1029. Registra-se a tendência de diminuição dos recursos consignados ao orçamento do programa, acompanhada pelo crescimento dos recursos por meio da abertura de créditos adicionais, conforme apresentado no Gráfico 2. A explicação para essa situação é a opção pela edição de medidas provisórias - MP como mecanismo para consignar recursos ao programa e financiar gastos imprevisíveis decorrentes de desastres.

Para ilustrar, em 2009 foram editadas três medidas provisórias destinando recursos para o MI. A primeira delas, MP n.º 461, abriu créditos no valor de R\$ 300 milhões, a MP n.º 463 destinou cerca de R\$ 890 milhões e a MP n.º 473 R\$ 400 milhões.

Gráfico 2 - Evolução por forma de consignação dos recursos ao Programa 1029 nos anos de 2004 a 2009.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

O Gráfico 3 apresenta a evolução, no período de 2004 a 2009, dos valores liquidados pelos dois programas. Na Tabela 3 detalha-se especificamente os valores relativos a 2009, onde se visualiza uma execução orçamentária de 70% para o programa de prevenção e de 80% para o programa de resposta a desastres.

Gráfico 3 - Evolução dos recursos executados ou inscritos em restos a pagar nos programas 1027 e 1029 nos anos de 2004 a 2009 pelo MI.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

Tabela 3 - Valores orçamentários e financeiros nos dois programas orçamentários da Sedec em 2009.

Cód. Programa Créditos

Consignados Valores pagos ou inscritos em restos a pagar %

Liquidado

1027 Prevenção e Preparação para Desastres 646.565.601 450.991.066 70%

1029 Resposta aos Desastres e Reconstrução 1.747.148.826 1.399.787.244 80%

Total 2.393.714.427 1.850.778.310 77%

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

Outro aspecto que merece ser destacado é a execução da ação 4641 - Publicidade de Utilidade Pública. Essa ação visa informar, esclarecer, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a

população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais, para melhorar sua qualidade de vida.

Segundo informações levantadas pela equipe de auditoria, o primeiro empenho dessa ação ocorreu somente no dia 18 de novembro de 2009. Esse fato dificulta a disseminação de necessárias informações para a população a respeito da adoção de comportamentos que minimizem impactos advindos de eventos extremos. Outras análises relativas à execução dos programas são feitas no Capítulo 7.

A estrutura física e gerencial da Secretaria Nacional de Defesa Civil Sedec para conclusão tempestiva do processo de transferência obrigatória

A Secretaria Nacional de Defesa Civil - Sedec é o órgão específico singular do Ministério da Integração Nacional. Sua estrutura é formada basicamente por três departamentos: o Departamento de Articulação e Gestão - DAG, que presta apoio administrativo à Secretaria; o Departamento de Reabilitação e Reconstrução - DRR, responsável pelas ações de respostas aos desastres e de reconstrução; e o Departamento de Minimização de Desastres - DMD, responsável pelas ações de prevenção e de preparação para emergências e desastres.

Da análise da estrutura física e gerencial da Sedec, concluiu-se que os principais fatores que estão impactando na análise e conclusão do processo de transferência obrigatória, referem-se às deficiências no quadro de pessoal, à ocorrência de impropriedades nos processos, que apresentam informações pouco confiáveis, à limitação dos sistemas de informação e à generalidade das informações contidas nos planos de trabalho, conforme evidenciado a seguir.

3.1 Deficiências no quadro de pessoal

Ao se analisar a estrutura física da Sedec, observou-se que o número de servidores disponível, em especial no Departamento de Resposta aos Desastres, responsável pela análise técnica dos documentos encaminhados, é insuficiente para conclusão tempestiva do processo de transferência obrigatória e possui vínculo precário com o Ministério.

Os servidores da área técnica são os responsáveis pela análise e solicitação de ajustes na documentação encaminhada para assinatura tanto de termos de compromisso, como de outros ajustes (convênios, contratos de repasse) firmados pela Sedec. Além disso, possuem a tarefa de acompanhar in loco sua execução. Em 2008, foram firmados 249 convênios e 18 termos de compromisso, excluindo-se aqueles que foram analisados, porém não chegaram a termo. A equipe técnica do DRR é composta por 19 servidores, sendo apenas nove com vínculo efetivo com o MI. A secretária nacional de defesa civil afirmou, em entrevista, que ainda há previsão de saída de quatro engenheiros até o final de 2009.

O Relatório de Gestão Sedec 2008 ressaltou que a Secretaria convive com o reduzido número de pessoas capacitadas com habilidades específicas para atuarem em situações de riscos e desastres, em virtude, principalmente, da inexistência de quadro de pessoal permanente. Ao se referir à

estrutura física e de pessoal da Secretaria, o Relatório enfatizou que "(...) até hoje a SEDEC - que responde como órgão central do SINDEC - não conta com estruturas física e de pessoal adequadas a suas atribuições. Um quadro adequado de pessoal técnico, permanente e especializado, tem se apresentado como uma dificuldade intransponível. Atualmente, a equipe é constituída, na maioria, por servidores com cargo de confiança, servidores requisitados e funcionários terceirizados, condições que dificultam o desempenho desejável que se espera para atuar em situações críticas e cenários complexos, principalmente em grandes desastres."

A falta de estrutura física e gerencial da Sedec já havia sido tratada no Relatório de Avaliação do PPA 2002, onde foram detectados os problemas observados no período de 1998 a 2002. Entre as deficiências mencionadas, o relatório corrobora a insuficiência do quadro de pessoal: "A força de trabalho (servidores níveis técnico e administrativo) é insuficiente, dado o número de convênios celebrados com estados e municípios. Há necessidade de engenheiros para análise de projetos de engenharia, acompanhamento de obras, inspeção in loco e análise de prestação de contas. O volume de trabalho é muitas vezes maior que a força de trabalho atual".

A análise dos termos de compromisso, firmados em 2009, evidenciou que o tempo médio entre a chegada da documentação na Sedec e a liberação da 1ª ordem bancária foi de 36 dias para termos firmados por estados (Gráfico 4) e de 61 dias para municípios (Gráfico 5). Considerando que as informações prestadas nos planos de trabalho são bastante sucintas, verifica-se que o tempo para análise de situações de emergência é excessivo e decorre da deficiente estrutura de pessoal da Secretaria. As informações utilizadas para a construção dos gráficos estão apresentadas nos Apêndices F e G.

Gráfico 4 - Tempo, em dias, entre a chegada da documentação encaminhada por estados e a liberação da 1ª ordem bancária.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Equipe de Auditoria.

Gráfico 5 - Tempo, em dias, entre a chegada da documentação encaminhada por municípios e a liberação da 1ª ordem bancária.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Equipe de Auditoria.

No Ofício n.º 1.592/09/Sedec/GAB/MI, a Sedec informou que devido ao número insuficiente de servidores, não é possível realizar o acompanhamento durante a execução de todas as obras provenientes de recursos de transferência obrigatória. Em 2008, não foram realizadas inspeções. Em 2009, foram realizadas apenas seis inspeções nos termos de compromisso firmados com o Governo do Estado de Santa Catarina. A partir das entrevistas, constatou-se que, em regra, é realizada apenas a inspeção final quando da conclusão das obras, sendo dispensadas as inspeções intermediárias.

O Relatório de Avaliação do PPA 2002 também menciona a realização apenas da inspeção final. Segundo o relatório "Todas as obras e serviços de engenharia, executados com recursos do Programa Defesa Civil são avaliados na sua conclusão, por meio de inspeções técnicas realizadas pelos técnicos da Secretaria ou da Caixa Econômica Federal - CAIXA, que, em seguida, elaboram um relatório técnico de desempenho físico, documento que integra a prestação de contas dos convênios celebrados".

O número insuficiente de servidores da Sedec reflete-se também na análise das prestações de contas. Observou-se que 62% dos recursos transferidos pela Sedec para reconstrução e resposta, com término da vigência do plano de trabalho até 2008, encontram-se pendentes de análise pelo MI.

Essa deficiência vem sendo agravada pelo crescimento da demanda por recursos para ações de prevenção e recuperação e pela constante necessidade de ajustes na documentação, principalmente no Avadan e nos planos de trabalho.

Os principais efeitos decorrentes da deficiente estrutura física e de pessoal da Sedec se referem à perda de qualidade da análise e do acompanhamento dos termos de compromisso firmados com a Sedec e à fragilidade do controle, tendo em vista que as informações nos planos de trabalho são sucintas, 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.

É importante ressaltar que a deficiência de pessoal da Sedec foi tratada no Acórdão TCU/1ª Câmara n.º 6.378, de 10 de novembro de 2009, ata n.º 40/2009-1ª Câmara, que fez determinação ao Ministério da Integração Nacional para, em conjunto com a Secretaria Nacional da Defesa Civil - Sedec/MI, regularizar a situação do seu quadro de pessoal de modo a favorecer as três etapas do controle da transferência de recursos: a aprovação dos planos de trabalho, o acompanhamento concomitante da execução dos convênios e a análise das prestações de contas. Assim determina o referido acórdão:

"(...) adote as providências necessárias, no sentido de dotar aquela Secretaria de recursos humanos e materiais suficientes, ensejando que a mesma possa cumprir as três etapas de controle da transferência voluntária de recursos públicos federais (o exame e aprovação dos pedidos, o acompanhamento concomitante da execução e a análise das prestações de contas), tomando-se como parâmetro, sobretudo, o montante anual de recursos repassados e o objeto da atuação da mesma. Coibindo, dessa forma, o não acompanhamento concomitante da execução dos convênios e o acúmulo de processos de prestações de contas sem análise tempestiva, por parte da SEDEC/MI, conforme apontado pelo Tribunal em diversos trabalhos de auditoria naquela Pasta (...)."

Diante do exposto, entende-se que, complementarmente a essa determinação, deve-se, com base no art. 59, § 1º, inciso V da Lei Complementar n.º 101/00, informar à Casa Civil da

Presidência da República acerca da necessidade de 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.

Espera-se, com a adoção dessa medida, que seja obtida uma maior agilidade na análise técnica da documentação encaminhada à Sedec, bem como melhorias no acompanhamento da execução dos termos de compromisso firmados e melhorias no controle dos recursos financeiros liberados para o atendimento de obras de recuperação e reconstrução, de forma a garantir sua correta aplicação.

3.2 Impropriedades nos processos de transferência obrigatória

O processo de transferência obrigatória de recursos inicia-se com a comunicação do desastre, pelo prefeito, ao órgão estadual de defesa civil e à Secretaria Nacional de Defesa Civil, por meio do formulário de Notificação Preliminar de Desastre - Nopred, no prazo máximo de 12 horas. Após o evento adverso, o município também deve preencher o formulário de Avaliação de Danos - Avadan, no prazo máximo de 120 horas (5 dias), após a ocorrência, e publicar o decreto municipal de declaração de situação de emergência ou de estado de calamidade pública. Essa documentação, acrescida do plano de trabalho, com identificação do objeto a ser executado para pronto restabelecimento da normalidade, deve ser encaminhada ao Ministério da Integração Nacional no prazo máximo de trinta dias da ocorrência do desastre, a fim de solicitar recursos via transferência obrigatória, em conformidade com o Decreto nº 6.663, de 26 de novembro de 2008.

Após o encaminhamento da documentação pelo município, a Sedec/MI analisa essa documentação, em especial o plano de trabalho, e assina termo de compromisso com o ente solicitante dos recursos. Em seguida, é feita a aferição sumária pelo Ministro da Integração Nacional, da caracterização do estado de calamidade pública ou da situação de emergência, aliada à impossibilidade de o problema ser resolvido pelo ente da federação. Após a elaboração, assinatura e publicação da aferição sumária no DOU, a Sedec autoriza o pagamento e transfere os recursos, conforme o cronograma de desembolso do plano de trabalho (mapa de processos no Apêndice E).

A fim de averiguar os tempos despendidos nas várias etapas do processo de transferência obrigatória de recursos, e assim identificar a existência de possíveis entraves a sua transferência célere, foram analisados todos os processos que respaldam os termos de compromisso firmados em 2009, até o dia 6 de agosto. Nesse sentido, constatou-se que esses processos apresentam vários tipos de impropriedades que podem comprometer a fidedignidade de suas informações.

Entre as principais impropriedades observadas quanto à formalização dos autos, pode-se citar: a) processos com folhas reservadas para inserção de documentos (parecer técnico); b) processos com recomendações escritas para inserção de documentos com data retroativa; c) processos com documentos apresentando data futura; d) processos com plano de trabalho sem aprovação; e) processos

com planos de trabalho e termos de compromisso sem data e/ou sem assinatura; f) processo com recursos liberados e sem plano de trabalho, Avadan ou Nopred. A Tabela 4 apresenta as principais impropriedades verificadas com o respectivo código Siafi do processo analisado.

Tabela 4 - Principais impropriedades observadas nos processos de termos de compromisso.

Impropriedades observadas Processos (Código no Siafi)

Processos com folhas reservadas para inserção de documentos 652787; 652783; 652356; 652720; 652364; 652363; 652361.

Processos com recomendações escritas para inserção de documentos com data retroativa 652787; 652783; 652797; 652798; 652751; 652720; 652754.

Processos com documentos apresentando data futura (09/10/2009) 652334; 652333; 652652335; 652352; 652378; 652378.

Processos com plano de trabalho sem aprovação 652333; 652362; 652334; 651864; 652363; 652364; 652361; 652337.

Processos com planos de trabalho e termos de compromisso sem data e/ou sem assinatura 652356; 652798; 652751; 652720; 652717; 652334; 652362; 652333; 651864; 652375; 652380; 652332; 652276; 652357; 652364; 652361; 652375; 652749.

Processo com recursos liberados e sem plano de trabalho, Avadan ou Nopred 652362.

Fonte: Equipe de Auditoria.

Destaca-se, entre as impropriedades verificadas, a reserva de folhas no processo de transferência obrigatória para inserção do parecer de análise a ser emitido pela área técnica. Na capa de alguns processos havia inclusive um bilhete orientando a colocação do parecer com data anterior à data da assinatura do termo de compromisso. A Figura 2 e a Figura 3 apresentam cópias das ocorrências mencionadas.

Figura 2 - Cópia do bilhete orientando a colocação da data do parecer com data retroativa.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Equipe de Auditoria.

Figura 3 - Cópia da folha no processo reservada para inserção do parecer de análise do

DRR

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Equipe de Auditoria.

A reserva de folhas no processo, além de impossibilitar a obtenção de informações gerenciais, principalmente para a análise do tempo necessário para a emissão do parecer pela área técnica, dá margem à inserção no processo de pareceres técnicos após a assinatura de termo de

compromisso, que, por sua vez, implica na transferência de recursos públicos sem análise tempestiva do plano de trabalho apresentado pelo ente solicitante.

Apesar do Decreto n.º 6.663/08 não exigir a aprovação de plano de trabalho para a transferência de recursos, uma análise técnica preliminar deveria constar do processo, como forma de garantir que os objetos financiados estejam de acordo com a especificação exigida pelo programa evitando desperdício dos recursos.

Outra impropriedade constatada quando da análise dos processos diz respeito à inconsistência da data constante do documento que encaminha o processo do Departamento de Articulação e Gestão - DAG ao Departamento de Reabilitação e Reconstrução - DRR para análise técnica. As consultas aos processos de transferência obrigatória ocorreram no mês de agosto, porém o documento estava datado de 9 de outubro. Os processos que apresentaram essa impropriedade são: 652333, 652334, 652335, 652352, 652378 e 652378. Em alguns casos não havia sequer registro da movimentação entre departamentos, o que inviabilizou a aferição do tempo despendido no exame dos processos pelos diferentes departamentos da Secretaria Nacional de Defesa Civil.

Com base na análise dos processos de transferência obrigatória de recursos foi possível calcular os tempos médios decorridos entre as principais etapas desse processo, quais sejam: a) tempo entre a nota de empenho e a ordem bancária; b) tempo entre o desastre e a chegada da documentação no MI; c) tempo entre a chegada da documentação no MI e a portaria de aferição sumária; d) tempo entre a portaria de aferição sumária e a liberação da 1ª ordem bancária; e e) tempo entre a chegada da documentação no MI e a liberação da 1ª ordem bancária. A Tabela 5 apresenta as informações relativas aos tempos médios obtidos a partir da análise dos processos.

Tabela 5 - Tempos médios entre as principais etapas do processo de transferência obrigatória.

Tempos médios Termos de compromisso estaduais Termos de compromisso municipais

Tempo médio entre a data do desastre e a da chegada da documentação no MI (A) 62 dias
33,2 dias

Tempo médio entre a data da chegada da documentação no MI e a da publicação da portaria de aferição sumária (B) 28,4 dias 53,3 dias

Tempo médio entre a data da publicação da portaria de aferição sumária e a da liberação da 1ª ordem bancária (C) 7,6 dias 8,5 dias

Tempo médio entre a data da chegada da documentação no MI e a da liberação da 1ª ordem bancária (D = B + C) 36 dias 61,9 dias

Tempo médio entre a data do desastre e a da liberação da 1ª ordem bancária (A + D) 98,1 dias 96,1 dias

Fonte: Equipe de Auditoria.

77. Com relação ao tempo necessário para os entes encaminharem a documentação de forma correta para a Secretaria Nacional de Defesa Civil, a análise será feita de forma aprofundada no Capítulo 5.

78. O tempo médio entre a chegada da documentação no MI e a assinatura da portaria de aferição sumária pelo Ministro corresponde à análise dos documentos pela área técnica da Sedec e é influenciada basicamente por dois fatores: o quantitativo de servidores disponível e a qualidade da documentação encaminhada.

O tempo médio dedicado à análise dos planos de trabalho encaminhados por estados é menor do que o dos municípios. Isso se deve ao fato de os planos de trabalho dos estados serem mais bem elaborados, já que contam com órgãos de defesa civil dotados de maior capacidade técnica.

A evidência de maior qualidade dos planos de trabalho estaduais está no fato de que, em apenas 14% deles havia algum registro indicativo da necessidade de ajustes, ao passo que nos planos municipais esse percentual chegou a 58%.

A análise do tempo médio entre a assinatura da portaria de aferição sumária e a liberação da 1ª ordem bancária buscou avaliar se após a assinatura do termo de compromisso houve demora na liberação dos recursos. Os resultados, tanto para os termos estaduais como para os municipais, demonstram que este é, em média, superior a 7 dias corridos.

Verifica-se, portanto, que essa etapa do processo de transferência é demorada para uma situação de emergência, já que leva pelo menos 1 semana entre o Gabinete do Ministro e a Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira do Departamento de Gestão Interna para processamento da ordem bancária, como ilustra a Figura 4.

Figura 4 - Tramitação do processo entre o Gabinete do Ministro da Integração Nacional e os órgãos de assistência direta.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Endereço eletrônico do Ministério da Integração Nacional.

A aferição do tempo médio entre a ocorrência do desastre e a liberação da 1ª ordem bancária é de aproximadamente 98 dias para solicitações estaduais e de 95 dias para as municipais. No caso dos municípios, cerca de 2/3 desse tempo é gasto na análise pela Sedec, enquanto que os estados demoram o mesmo período de tempo para encaminhar a documentação necessária. A Figura 5 ilustra graficamente essa situação.

Figura 5 - Processo de transferência obrigatória para os termos de compromisso municipais e estaduais.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Equipe de auditoria.

Ressalte-se que nem todas as etapas puderam ser consideradas em razão da ausência de registro de algumas datas e que os dados obtidos podem apresentar inconsistências decorrentes da falta de confiabilidade das informações contidas nos documentos analisados.

A necessidade de liberação rápida dos recursos após a ocorrência dos desastres é o principal fator que pode ter contribuído para as incorreções observadas. Entretanto, a falta de comprometimento com a fidedignidade da documentação que respalda a transferência acaba permitindo a liberação de recursos sem documentação comprobatória.

Diante do exposto e de forma a garantir melhor organização e maior confiabilidade das informações e documentos existentes, permitindo, com isso, maior controle das transferências oriundas de termos de compromisso, considera-se oportuno determinar à Sedec que estruture os processos de transferência obrigatória de forma a garantir a confiabilidade das suas informações e proceda à regularização daqueles em situação irregular.

3.3 Limitação dos sistemas informatizados da Sedec

Outro fator observado ao se analisar a estrutura física e gerencial da Sedec refere-se à limitação dos sistemas internos de registro e gerenciamento das informações relativas à tramitação dos processos.

O Relatório de Avaliação do PPA 2002 elencou entre as principais dificuldades relacionadas à falta de estrutura física e gerencial da Secretaria a "falta de softwares específicos e de melhores sistemas gerenciais de informação, que dificultam o acompanhamento, a avaliação e o controle das metas a serem alcançadas".

Em visita ao Departamento de Reabilitação e Reconstrução, observou-se que o sistema disponível para registrar os trâmites processuais é alimentado exclusivamente por um servidor, com base nas informações repassadas a critério dos demais servidores, responsáveis pela análise dos documentos. Além disso, o sistema não registra as movimentações físicas do processo, inviabilizando o acompanhamento dos prazos processuais nas diversas fases de instrução e não possibilita a elaboração de relatórios gerenciais que auxiliem a tomada de decisão, com base em metas de desempenho.

90. Em entrevista realizada com a equipe do Departamento de Reabilitação e Reconstrução, os técnicos ressaltaram a necessidade de um sistema eletrônico, a exemplo do Siconv, que permitisse os ajustes ao plano de trabalho sem demoras com o trâmite de papéis, e que possibilitasse o acompanhamento gerencial das informações relativas ao processo de análise do plano de trabalho, como tempo de análise, número de ajustes necessários, tempo dispendido para sua realização, entre outros.

A Instrução Normativa GSI/PR n.º 1, de 13 de junho de 2008 disciplina a gestão de segurança da informação e comunicações na Administração Pública Federal, direta e indireta. Para fins

desta Instrução Normativa, entende-se por "segurança da informação" as ações que objetivam viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações.

Para esse normativo "disponibilidade" é a propriedade de que a informação esteja acessível e utilizável sob demanda por uma pessoa física ou determinado sistema, órgão ou entidade; "integridade" é a propriedade de que a informação não seja modificada ou destruída de maneira não autorizada ou acidental; "confidencialidade" é a propriedade de que a informação não esteja disponível ou revelada a pessoa física, sistema, órgão ou entidade não autorizado e credenciado; e "autenticidade" é a propriedade de que a informação seja produzida, expedida, modificada ou destruída por uma determinada pessoa física, ou por um determinado sistema, órgão ou entidade.

De acordo com a cartilha "Segurança da informação no TCU: política corporativa comentada", manter a disponibilidade de informações pressupõe garantir a prestação contínua do serviço de informações, sem interrupções no fornecimento de informações para quem de direito.

O fato de o sistema do DRR ter sido desenvolvido para ser alimentado apenas por um servidor e não ter sofrido aperfeiçoamentos fere o princípio da disponibilidade e compromete a segurança da informação, contribuindo para o gerenciamento ineficaz dos processos de transferência obrigatória, bem como possibilitando a perda de informações relevantes sobre esses processos, ora em razão de possíveis ausências e afastamentos desse servidor, ora em virtude do não fornecimento das informações pelos demais servidores.

De modo a garantir maior fidedignidade e tempestividade dos registros processuais, bem como a disponibilização de informações gerenciais relevantes para a tomada de decisão, considera-se oportuno recomendar à Sedec que aperfeiçoe o sistema utilizado pelo DRR de forma a permitir o registro de informações relevantes pelos servidores que atuam nos processos, sem comprometer a segurança da informação.

3.4 Planos de trabalho com informações genéricas

Outro aspecto observado durante a análise da estrutura da Sedec refere-se aos planos de trabalho apresentados à Secretaria como exigência para a transferência obrigatória de recursos, preconizada no Decreto n.º 6.663, de 26 de novembro de 2008. Foi constatado que as informações contidas nesses planos são genéricas, não permitindo uma avaliação mais detalhada, pela área técnica da Sedec, acerca do objeto a ser financiado com os recursos da transferência obrigatória.

A análise documental nos processos de transferência obrigatória de recursos evidenciou a ausência de informações necessárias a uma avaliação criteriosa das ações propostas, de forma a aferir a razoabilidade e a compatibilidade entre o montante de recursos solicitados e os danos sofridos.

Observou-se que o próprio formulário de preenchimento do plano de trabalho é genérico e simplificado de modo a conferir maior agilidade na análise e, conseqüentemente, na liberação dos

recursos para atender às situações emergenciais e calamitosas. Consta nesse formulário as seguintes informações: a) dados cadastrais do proponente; b) dados cadastrais do partícipe; c) descrição do projeto; d) cronograma de execução; e) plano de aplicação; e f) cronograma de desembolso. É importante ressaltar que no título "descrição do projeto" consta um campo chamado "identificação do objeto", onde geralmente é feita uma breve e sucinta descrição daquilo que será financiado. No título "cronograma de execução", o formulário solicita a descrição das metas, etapas e fases do projeto com os quantitativos, mas geralmente essa descrição também é bastante resumida.

A Tabela 6 apresenta alguns exemplos que podem ilustrar o grau de generalidade das informações contidas nos planos de trabalho analisados. Os exemplos selecionados referem-se, principalmente, a obras de engenharia. Observa-se, no caso da reconstrução de residências, bastante comum em situações de desastre, que, além da quantidade, não há qualquer descrição acerca, por exemplo, do material de acabamento, do número de habitantes ou da quantidade de cômodos. No caso da reconstrução de pontes também não há informações acerca da sua extensão, material de execução, entre outros.

Tabela 6 - Informações constantes nos planos de trabalho dos processos de transferência obrigatória de recursos.

Identificação do objeto Valor firmado (em R\$)

Reconstrução de 1889 habitações 25.000.000

Construção de 12 casas em áreas do município; recuperação de 80 casas em áreas do município; recuperação de 80 estradas vicinais; construção de 8 pontes. 1.000.000

Recuperação de 2 pontes sobre o rio Ganhamoroba; execução de serviços de recuperação das margens e do leito do trecho urbano do rio. 11.000.000

Reconstrução de 4 pontes e bases; reconstrução de 24 bueiros; reconstrução de 2 pontes; reconstrução de 23 residências. 727.187

Reconstrução de 8 pontes e 1114 bueiros na zona rural; recuperação de ponte sobre o rio; reconstrução de 250m de taludes nas margens do rio. 664.134

Fonte: Equipe de Auditoria.

Em entrevista, a equipe do Departamento de Reabilitação e Reconstrução afirmou que, no parecer de análise, emitido sobre os planos de trabalho, o técnico solicita ao proponente que apresente, no prazo de 60 dias corridos contados a partir do recebimento da 1ª parcela dos recursos, a planilha orçamentária, os projetos gráficos ou geométricos, planta de localização e Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, de modo a possibilitar a aferição dos custos globais e unitários, bem como da aplicação adequada dos recursos.

Observa-se, assim, que os documentos que possibilitam uma análise mais detalhada do objeto a ser financiado são requisitados em momento posterior à avaliação inicial feita pela área

técnica da Sedec e à liberação da 1ª parcela dos recursos, ou seja, o controle prévio é incipiente, quando não inexistente, em função da urgência em resolver as situações emergenciais ou calamitosas que demandam recursos da transferência obrigatória.

Essa situação pode ser explicada pela necessidade de simplificar o processo de transferência obrigatória, permitindo maior agilidade no repasse dos recursos para atender aos desastres que se apresentam. Entretanto, esse procedimento aumenta o risco de desvios e mau uso dos recursos públicos.

103. Ressalte-se que não é intenção desse trabalho trazer prejuízos para a rápida liberação dos recursos destinados a socorrer os entes atingidos por eventos de desastre. Entretanto, entende-se que, para assegurar a correta aplicação desses recursos, deve-se intensificar os controles concomitante e em fase posterior, de modo a compensar a impossibilidade de se proceder à análise prévia mais criteriosa.

Assim exposto, torna-se necessário recomendar à Sedec que 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 nos planos de trabalho.

Com a implementação da proposta pretende-se aprimorar o controle dos recursos financeiros liberados, por meio de transferências obrigatórias, para o atendimento de ações emergenciais de recuperação e reconstrução.

O mecanismo de alocação e distribuição de recursos orçamentários para o Programa de Resposta aos Desastres e Reconstrução

Durante a etapa de planejamento, questionou-se a capacidade do mecanismo de crédito adicional por meio de Medida Provisória - MP para atender tempestivamente às demandas dos entes atingidos por catástrofes e outras situações emergenciais. Da análise dos prazos transcorridos entre a edição de MPs e as datas de ocorrência dos eventos, concluiu-se que esse mecanismo não interfere a tempestiva liberação de recursos.

Outra questão examinada refere-se aos critérios utilizados pela Secretaria Nacional de Defesa Civil para firmar ou não termos de compromisso para repasse de recursos. A partir das entrevistas com gestores da Sedec e consultas a sistemas informatizados, constatou-se que a secretaria não mantém registro de todas as solicitações encaminhadas, o que compromete a transparência do processo de transferência de recursos e inviabiliza a verificação da isonomia no tratamento das solicitações.

4.1 A medida provisória não tem sido um fator impeditivo para a liberação tempestiva dos recursos

O mecanismo de alocação de recursos para o Programa 1029, responsável por financiar as ações de resposta aos desastres e de reconstrução, é a medida provisória. Com o passar dos anos sua participação no montante de recursos cresceu, atingindo em 2009 praticamente 100%, conforme evidencia a análise orçamentária do programa apresentada na Tabela 7.

Tabela 7 - Recursos consignados ao Programa 1029 nos anos de 2004 a 2009.

1029 - Resposta aos Desastres e Reconstrução - MI

Ano Dotação Inicial Créditos Adicionais Lei + Créditos % dos créditos adicionais no total

2004 32.284.000 97.672.252 129.956.252 75,2%

2005 23.850.000 230.279.531 254.129.531 90,6%

2006 6.805.952 247.741.157 254.547.109 97,3%

2007 2.020.000 552.272.972 554.292.972 99,6%

2008 744.101 1.017.972.639 1.018.716.740 99,9%

2009 100.000 1.747.048.826 1.747.148.826 100,0%

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

Assim, em virtude da importância da abertura de créditos adicionais para o programa 1029, entendeu-se necessário avaliar se esse instrumento é fator impeditivo para a liberação tempestiva dos recursos federais pactuados. É importante registrar que a medida provisória é o mecanismo constitucional específico para atender a despesas relevantes e urgentes, como as decorrentes de

situações de emergência e de calamidade pública. O art. 167, § 3º da Constituição Federal estabelece que "A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62."

Inicialmente, em função da sistemática instituída pelo Decreto n.º 6.663/08, que conferiu maior celeridade ao processo de transferência de recursos, delimitou-se a análise às transferências feitas em 2009, especificamente até o dia 6 de agosto. Essas foram firmadas já sob a vigência desse decreto.

A análise consistiu na consulta documental aos termos de compromisso. Complementarmente, algumas informações foram obtidas por meio dos registros eletrônicos disponibilizados pela Secretaria Nacional de Defesa Civil. Com relação às medidas provisórias, as informações foram extraídas do endereço eletrônico da Presidência da República.

Do total de 61 termos de compromisso analisados, 43 deles tinham indicação da MP que financiou o respectivo termo de compromisso. Foram 3 as medidas provisórias: MP n.º 448/08, 461/09 e 463/09. Para os demais, não foi possível identificá-las.

As informações coletadas nos processos foram basicamente a data do desastre e o número da medida provisória que permitia a transferência de recursos para cada termo de compromisso. Considerou-se como data do desastre, para os termos firmados por municípios, a data da Notificação Preliminar de Desastre - Nopred. Para os estados, calculou-se uma data média, por meio dos vários Nopred's contidos no processo. O Apêndice H e Apêndice I apresentam a tabela com as informações coletadas.

De acordo com a análise realizada nos processos de transferência obrigatória, o tempo médio entre a data do desastre e a data da edição da medida provisória que destina recursos para o respectivo ente beneficiário é de 19 dias para estados e de 18 dias para municípios. Esse prazo é significativamente inferior ao prazo médio para encaminhamento da documentação à Sedec. No caso dos estados, apenas 13% deles encaminharam a documentação em menos de 19 dias. Entre os municípios, o percentual é ainda menor, 10%. O Gráfico 6 e o Gráfico 8 ilustram essa situação.

Gráfico 6 - Relação entre o prazo médio para edição de MP e o de encaminhamento de documentação pelos estados.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Equipe de auditoria.

Gráfico 7 - Relação entre o prazo médio para edição de MP e o de encaminhamento de documentação pelos municípios.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Equipe de auditoria.

Entende-se assim que o mecanismo de alocação de recursos por meio de medida provisória não tem sido um fator impeditivo para a liberação tempestiva dos recursos pactuados nos termos de compromisso para o atendimento das ações de resposta aos desastres e reconstrução.

4.2 Falta de transparência e isonomia no atendimento das solicitações

A Secretaria Nacional de Defesa Civil não registra sistematicamente as informações de todas as solicitações de recursos feitas pelos entes atingidos por desastres, comprometendo a transparência do processo de transferência de recursos para as ações de resposta frente aos desastres. Além disso, o processo não possui mecanismos que garantam o atendimento isonômico das solicitações.

Com o objetivo de entender os mecanismos institucionais que levam à assinatura de um termo de compromisso, após a ocorrência de um desastre incapaz de ser solucionado pelo ente federado, solicitou-se à Sedec que informasse a relação de municípios/estados que solicitaram recursos por meio da transferência obrigatória após a edição do Decreto n.º 6.663/08.

Em resposta encaminhada no Ofício n.º 1.592/09/Sedec/GAB/MI (fls. 38/44) oficialmente a Sedec argumentou que "não há como precisar a informação, tendo em vista que, em muitos pleitos, o

Município solicita recursos sem explicitar a modalidade transferência obrigatória". Entende-se que, no que pese a falta de adequação inicial nas solicitações feitas, cabe à Sedec, assumindo uma postura pró-ativa, orientar os entes sobre a modalidade correta para solicitar recursos e sanar as deficiências existentes.

Durante a execução da auditoria, verificou-se a existência de informações apenas dos processos cujas solicitações de recursos foram atendidas. Assim, a Sedec apenas formaliza os processos que tiveram decisão favorável para o atendimento de suas demandas.

120. A ausência de registros das solicitações não atendidas impede qualquer análise sobre os critérios de elegibilidade adotados e dos possíveis motivos de sua negativa, contribuindo para a falta de transparência no processo de atendimento da solicitação de recursos. Sem justificativas plausíveis, devidamente registradas, as negativas de atendimento podem afetar a credibilidade do programa.

Em razão dessa fragilidade, considera-se necessário determinar à Secretaria Nacional de Defesa Civil que adote mecanismos que garantam o registro de todas as solicitações por recursos feitas à Secretaria Nacional de Defesa Civil, atendidas ou não, bem como o motivo de sua negativa e divulgue, no endereço eletrônico da Sedec, as informações relativas às solicitações de recursos, de modo a dar transparência ao processo.

Espera-se, com a implementação da determinação proposta, maior transparência e isonomia no atendimento às solicitações por recursos federais para ações de resposta aos desastres e de recuperação.

Em Ofício encaminhado pela gestora com os comentários ao relatório, a Sedec considera a medida necessária, no entanto, alega haver uma grande dificuldade para sua implementação, uma vez que o volume de demandas é elevado e a equipe bastante reduzida para que se proceda a uma constante alimentação de informações atualizadas no site.

No que pese a dificuldade mencionada, considera-se importante que a Secretaria Nacional de Defesa Civil encontre a forma mais adequada para registrar e dar publicidade a todas as solicitações recebidas, o que permitirá conferir maior transparência e credibilidade ao programa.

O encaminhamento da documentação exigida para recebimento de recursos por meio da transferência obrigatória

Outra questão abordada diz respeito à atuação dos entes atingidos por desastres logo após a ocorrência do evento adverso, quando lhes cabe enviar documentos para fazer jus a recursos por transferência obrigatória.

Para tanto, a equipe de auditoria procurou averiguar se essas entidades encaminham tempestiva e corretamente a documentação à Sedec. A análise dos processos de Termo de Compromisso em trâmite ou avançados em 2009 em conjunto com as entrevistas com gestores de defesa civil das três esferas de governo forneceram à presente fiscalização elementos úteis a concluir

que os entes solicitantes não encaminham à Sedec célere e corretamente a documentação exigida pelo Decreto n.º 6.663/08.

A análise dos termos de compromisso evidenciou que o tempo médio entre a ocorrência do desastre e o encaminhamento da documentação exigida pelo Decreto foi de 33 dias para os municípios e de 62 dias para os estados que foram objeto do estudo, como se pode observar no Gráfico 8 e Gráfico 9, respectivamente. As informações utilizadas para a construção dos gráficos estão apresentadas no Apêndice F e G.

Gráfico 8 - Tempo, em dias, entre o encaminhamento da documentação pelos municípios à Sedec e a data do desastre.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Equipe de auditoria.

Obs.: Para se efetuar o cálculo da data média de desastre foi utilizada a data da Notificação Preliminar de Desastre - Nopred enviada pelo município à Secretaria Nacional de Defesa Civil.

Gráfico 9 - Tempo, em dias, entre o encaminhamento da documentação pelos estados à Sedec e a data média do desastre.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Equipe de auditoria.

Obs.: Para se efetuar o cálculo da data do desastre, para os termos de compromisso estaduais, calculou-se a média entre as datas de cada Notificação Preliminar de Desastre - Nopred de município constante no processo.

Cumprir dar ênfase também à influência de Santa Catarina no tempo médio dos estados, como pode se constatar no Gráfico 10. Vítima dos desastres que ocorreram no final de 2008, atingindo extensa área de seu território com prejuízos em número significativo de seus municípios, o governo catarinense firmou 14 instrumentos de repasse por área de atuação. Desse total, 10 termos de compromisso foram objeto de análise, dos quais 5 tem mais de 150 dias entre a ocorrência do desastre e o encaminhamento da documentação. Além disso, o tempo médio para os processos analisados foi de 112 dias.

Gráfico 10 - Tempo, em dias, entre o encaminhamento da documentação por Santa Catarina à Sedec e a ocorrência de desastre.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Equipe de Auditoria.

Excluindo-se da análise os termos de compromisso firmados por Santa Catarina, o tempo médio cai para cerca de 30 dias, o que equivale a uma redução de aproximadamente 50%.

Tendo em vista, ademais, que o Decreto n.º 6.663/08 exige a observância do prazo máximo de 30 dias após o evento gerador para o envio dos documentos, pode-se inferir pelos gráficos acima que a documentação foi encaminhada ao Ministério fora do prazo em 36% dos termos de compromisso firmados por municípios e 80% no caso dos estados.

A vista dos processos também permitiu observar diversos casos de documentação encaminhada de maneira incompleta, por vezes sem Nopred, Avadan, Decreto Municipal declaratório e/ou Plano de Trabalho.

No exame das informações constantes nos documentos dos processos, verificou-se a frequente necessidade de ajustes aos planos de trabalho. Segundo a diretora do departamento responsável pela análise dos planos de trabalho (DRR), estes, após análise técnica, normalmente, necessitam de correções e /ou adequações. Essa situação relatada restou comprovada quando da análise dos processos, haja vista que 58% dos planos de trabalho municipais e 18% dos estaduais necessitaram de algum tipo de ajustes. Ressalte-se, todavia, que esse percentual pode ser maior, em função do subregistro das solicitações de ajustes feitas ao proponente.

Vale acrescentar que essas evidências de envio incompleto e incorreções também trazem dificuldades intervenientes e assim podem postergar a superação desta etapa de apresentação correta do pleito.

Esse problema enfrentado pelos entes postulantes, quando da solicitação de apoio financeiro federal, deve-se a uma série de fatores relacionados à elaboração dos documentos técnicos que compõem a documentação exigida, dificuldade enfrentada principalmente por municípios pequenos, que possuem menor estrutura administrativa. No que se refere ao próprio quadro técnico das defesas civis, observou-se o desconhecimento do mecanismo de transferência de recursos instituído pelo Decreto n.º 6.663/08 e a falta de pessoal capacitado. Esses problemas são tratados mais detalhadamente no Capítulo 6.

135. Ademais, a essas razões se somam a dificuldade de avaliar os danos, em meio à situação calamitosa, e de estabelecer as ações necessárias e metas a cumprir com vistas à recuperação das áreas atingidas, principalmente nos casos de eventos adversos de grande abrangência e intensidade.

Há que se considerar também a dificuldade enfrentada pelos estados, quando este firma os termos de compromisso, em reunir toda a documentação relativa a eventos que atingem quantidade considerável de municípios.

As situações mencionadas trazem como consequência a necessidade de ajustes nos documentos exigidos, o que, por conseguinte, provocam atrasos na liberação dos recursos solicitados.

Ante o exposto, propõe-se recomendar à Sedec que promova capacitação para as coordenações de defesa civil sobre a correta elaboração dos documentos exigidos pelo Decreto n.º 6.663/08. Espera-se com a implementação dessa recomendação que as coordenações estejam mais

preparadas para encaminhar a documentação exigida pelo decreto com maior qualidade técnica e de forma mais célere.

A percepção dos gestores estaduais e municipais sobre o instrumento da transferência obrigatória de recursos federais

Com a finalidade de se conhecer a percepção dos gestores, estaduais e municipais, sobre o mecanismo da transferência obrigatória de recursos federais, foram realizadas entrevistas com 34 responsáveis pela defesa civil, entre os 40 entes que firmaram termos de compromisso até 6 de agosto de 2009.

As entrevistas revelaram o desconhecimento dos gestores acerca do atual mecanismo da transferência obrigatória, as dificuldades encontradas para elaborar a documentação necessária, o prazo insuficiente para a execução das ações propostas no plano de trabalho, a boa avaliação acerca da orientação prestada pela Sedec, bem como a insuficiência dos recursos recebidos.

6.1 Desconhecimento acerca do atual mecanismo da transferência obrigatória

O resultado da pesquisa revela o desconhecimento por parte dos coordenadores de defesa civil, estaduais ou municipais, acerca do atual mecanismo da transferência obrigatória. O mecanismo de transferência de recursos federais foi instituído no final de 2008 com a publicação da Lei n.º 11.775 e do Decreto n.º 6.663.

A principal evidência é o desconhecimento por 60% dos entrevistados acerca do instrumento da transferência obrigatória de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de defesa civil destinadas ao atendimento de áreas afetadas por desastres.

Os entrevistados acrescentaram que desconheciam, previamente, a documentação necessária, bem como o procedimento para seu encaminhamento, tendo em vista tratar-se de mecanismo criado recentemente. Apontaram a falta de divulgação da nova sistemática de transferência entre os órgãos que compõem o Sindec. Constatou-se que o desconhecimento do instrumento de transferência obrigatória de recursos é uma das causas da apresentação dos pedidos de recursos públicos de forma incompleta ou fora dos prazos legais.

Assim, considera-se necessário recomendar à Sedec que promova a divulgação do mecanismo de transferência obrigatória, instituído pela Lei n.º 11.775/08 e regulamentado pelo Decreto n.º 6.663/08, entre as coordenações estaduais e municipais de defesa civil, orientando-as sobre as providências administrativas cabíveis.

6.2 Dificuldades para elaborar a documentação necessária

As entrevistas revelaram, ainda, que os gestores estaduais e municipais consideram necessária a documentação exigida pelo Decreto n.º 6.663/08, porém afirmaram terem enfrentado

razoável nível de dificuldade para a elaboração dos documentos, além de considerarem curto o prazo para seu encaminhamento ao MI.

Para 91% dos coordenadores de defesa civil entrevistados, a documentação exigida pelo decreto que regulamenta a transferência obrigatória de recursos é necessária, e 51% deles consideram de difícil elaboração os documentos necessários para solicitar os recursos. A resposta dos gestores corrobora a pertinência dos documentos exigidos para comprovar a situação de emergência e para propor as ações para recuperação dos estragos advindos dos desastres.

Apesar de considerarem necessária, foram relatadas dificuldades para o correto preenchimento da documentação necessária. 60% dos gestores entrevistados afirmaram terem enfrentado dificuldades diante da complexidade das informações técnicas requeridas para o preenchimento do Nopred e ou do Avadan. Essa situação restou confirmada nas entrevistas realizadas durante o Fórum Nacional de Defesa Civil, notadamente quanto à avaliação de danos relatadas no Avadan.

Para os entrevistados, as dificuldades no preenchimento da documentação relacionam-se à falta de pessoal qualificado, situação mencionada por 74% dos entrevistados no que se refere ao Nopred ou ao Avadan e por 54% quanto à elaboração do plano de trabalho.

Contraditoriamente, ao serem questionados, objetivamente, acerca da capacidade técnica e operacional da equipe do órgão de defesa civil, do respectivo estado ou município, para cumprir as exigências da legislação para solicitação de recursos, 60% dos gestores entrevistados entendem que a estrutura é adequada e apenas 34% a consideram insuficiente.

É importante mencionar que os órgãos estaduais de defesa civil, quando solicitados, oferecem auxílio para o preenchimento correto da documentação. Segundo a pesquisa, 66% dos gestores entrevistados afirmaram que os municípios receberam algum tipo de orientação por parte das coordenações estaduais para o correto preenchimento do Nopred e do Avadan.

Outro aspecto abordado durante as entrevistas diz respeito ao prazo para encaminhamento da documentação à Sedec, considerado reduzido para encaminhar o Nopred e o Avadan por 51% dos entrevistados e para a elaboração do Plano de Trabalho por 45% dos entrevistados.

As razões identificadas para a questão do prazo reduzido para encaminhar a documentação são a necessidade de prepará-la simultaneamente ao atendimento emergencial às vítimas, que comumente demanda esforços de todos os integrantes da Defesa Civil, além da dificuldade em avaliar precisa e tempestivamente os estragos provocados pelos desastres, em especial os decorrentes de chuvas intensas.

Como consequências das dificuldades encontradas pelos gestores para a elaboração e encaminhamento da documentação ocorrem falhas e atrasos no seu encaminhamento, conforme documentado no Capítulo 5.

Assim, objetivando suprir as dificuldades relatadas pelos responsáveis entrevistados para a elaboração da documentação exigida pelo Decreto n.º 6.663/08, que regulamentou a transferência obrigatória, considera-se oportuno recomendar à Sedec que promova capacitação para as coordenações de defesa civil acerca da correta elaboração dos documentos exigidos pelo Decreto.

6.3 Prazo insuficiente para execução das ações propostas no plano de trabalho

Questionados acerca do prazo para execução das ações propostas no plano de trabalho, os gestores o consideram insuficiente. Metade dos gestores entrevistados considera curto o prazo máximo de 180 dias, após a aferição sumária, para executar as ações apresentadas no plano de trabalho.

O art. 3º, parágrafo único, do Decreto n.º 6.663/08, determina o prazo de até 180 dias, contados da aferição sumária, para a transferência dos recursos.

157. Corroborando a percepção dos gestores, a diretora do DRR, responsável pela análise e acompanhamento da execução dos planos de trabalho, acredita que "os municípios e/ou estados não têm capacidade de utilizar os recursos no prazo imposto pelo decreto, tendo em vista que os processos de reabilitação dos cenários podem envolver a execução de obras, demandando mais tempo para a elaboração de estudos e projetos."

Restou evidenciado que 78% dos planos de trabalho envolvem ou relacionam-se à execução de obras para reconstrução da infraestrutura perdida, o que demanda a elaboração do projeto básico, conforme dados extraídos do sistema Siafi.

Além disso, nos casos de termos de compromisso firmados por Estados, os planos de trabalho apresentados envolvem grande quantidade de municípios contemplados e podem dificultar a execução das obras no prazo de 180 dias.

As principais consequências são o atraso na utilização dos recursos e a realização de gastos com prazos superiores a 180 dias, em descumprimento à Lei n.º 8.666/93, quando da contratação por dispensa de licitação.

Reitere-se que o TCU já se deparou diversas vezes com a execução de despesas fora do prazo de 180 dias determinado pela Lei n.º 8.666/93, como, por exemplo, nos Acórdãos n.º 105/98, n.º 1.941/07, n.º 2.024/08 e n.º 1.901/09. Entende-se que para evitar o descumprimento dos prazos legais é fundamental tornar todo o processo de transferência de recursos mais eficiente, desde o encaminhamento por estados e municípios da documentação exigida pelo Decreto n.º 6.663/08 até sua análise pela Secretaria Nacional de Defesa Civil. Assim, reduzindo-se os prazos despendidos na fase de solicitação e apreciação da documentação, haverá mais tempo para a execução das ações propostas dentro do prazo legal, caso feita com dispensa de licitação.

6.4 Boa avaliação acerca da orientação prestada pela Sedec

A análise das entrevistas realizadas permite, ainda, concluir que é boa a avaliação dos gestores responsáveis pela defesa civil acerca da orientação prestada pela Sedec aos estados e municípios no momento dos desastres.

Entre os 35 entrevistados, 60% consideraram ótima ou boa a orientação prestada pela Sedec para atuarem nos momentos que se sucedem aos desastres. O Gráfico 11 apresenta os resultados obtidos detalhadamente.

Gráfico 11 - Avaliação da orientação oferecida pela Sedec.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Entrevistas por telefone.

De acordo com os gestores, essa avaliação resulta da facilidade de contato com a Sedec, além da experiência e qualificação de seus gestores e técnicos para oferecerem orientação quanto à atuação da defesa civil nos casos de desastres.

6.5 Liberação tempestiva dos recursos

Em relação à tempestividade na liberação dos recursos, para o atendimento da situação calamitosa, cerca de 71% dos gestores entrevistados consideram ótima ou boa a tempestividade na liberação dos recursos solicitados para o atendimento da situação provocada pelos desastres, mediante o mecanismo de transferência obrigatória. O Gráfico 12 apresenta os resultados da entrevista.

Gráfico 12 - Avaliação sobre a tempestividade na liberação de recursos pela Sedec.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Entrevistas por telefone.

A explicação para essa boa percepção a respeito da tempestividade na liberação de recursos, possivelmente, é devida à edição do Decreto n.º 6.663/08. Isso porque, esse decreto, para agilizar a transferência de recursos para os entes atingidos por desastres, reduziu o número de documentos necessários para solicitar recursos junto à Secretaria Nacional de Defesa Civil. Além disso, a nova modalidade dispensa a contrapartida e praticamente todas as certidões exigidas para a assinatura de um convênio, com exceção da Certidão Negativa de Débitos junto ao INSS.

6.6 Insuficiência dos recursos recebidos

Questionados se os recursos recebidos por meio do termo de compromisso, firmado com o MI, foram suficientes para realizar as ações emergenciais necessárias ao restabelecimento da normalidade, 59% dos gestores afirmaram que os recursos recebidos foram insuficientes.

Essa situação decorre da impossibilidade de o MI de recuperar a integralidade dos estragos provocados pelos desastres para todos os entes que possuem termos de compromisso firmados.

Assim, a recuperação dos prejuízos advindos dos desastres é parcial e deve ser complementada com recursos de outras fontes para a reconstrução dos danos sofridos.

Critérios utilizados para distribuição de recursos federais para o financiamento de ações de prevenção a desastres

O aumento no número de eventos naturais causadores de desastres vem demandando volume de recursos financeiros cada vez maior para a reconstrução dos cenários atingidos por tais fenômenos. Esse fato desencadeou a discussão a respeito da necessidade da destinação de recursos financeiros não somente para reconstrução dos cenários atingidos por desastres, mas também para prevenção e preparação para esses eventos, de forma a minimizar os efeitos oriundos da ocorrência dos fenômenos. Com isso, em 2004, foi criado o programa orçamentário Prevenção e Preparação para Desastres - 1027, destinado ao financiamento de ações de capacitação de agentes em defesa civil e da própria comunidade, ampliação do funcionamento do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres - Cenad, ações de defesa civil para enfrentamento de mudanças climáticas e, principalmente, apoio a obras preventivas de desastres.

Entre os exercícios de 2004 e 2009, foram empenhados no Programa de Prevenção e Preparação a Desastres, recursos orçamentários da ordem de R\$ 1,046 bilhão. A ação de apoio a obras preventivas de desastres (ação orçamentária 0678 até o exercício de 2008 e 8348 a partir de então) é a principal ação deste programa, com o empenho de despesas da ordem de R\$ 985 milhões, dos quais R\$ 933,9 milhões foram empenhados pela Secretaria Nacional de Defesa Civil para municípios, e mais recentemente, para alguns estados, mediante assinatura de convênios.

Os valores transferidos para estados e municípios via Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Dnocs e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf não foram considerados neste trabalho. Primeiro, porque a auditoria concentrou-se na Sedec. Segundo, porque os valores repassados por Dnocs e Codevasf não são materialmente relevantes.

Tendo em vista que aproximadamente 90% dos empenhos do Programa de Prevenção e Preparação de Desastres tiveram por objeto a transferência voluntária para estados e municípios, os exames de auditoria procuraram verificar quais os critérios utilizados para distribuição desses recursos, de forma a concluir se a respectiva alocação ocorre de forma equitativa, ou seja, se estão recebendo recursos os municípios que apresentam maiores riscos de ocorrência de desastres. Além disso, procurou-se avaliar o nível de integração dos órgãos federais que atuam ou que podem apoiar o planejamento de ações de prevenção.

Os trabalhos de auditoria possibilitaram verificar que há falta de critérios técnicos para distribuição de recursos relativos às obras de prevenção, gerando concentração em poucas unidades da federação e que não há correlação entre os municípios que mais recebem recursos e aqueles onde há maiores riscos de ocorrência de desastres. Além disso, a falta de integração entre órgãos do Governo

Federal impossibilita que informações a respeito de riscos de ocorrência de desastres sejam utilizadas para subsidiar a alocação de recursos pela Sedec.

7.1 A falta de critérios para distribuição de recursos e a concentração em poucas unidades da federação

Não há definição de critérios para a distribuição, entre os municípios, dos recursos destinados às obras preventivas de desastres. Há concentração em municípios pertencentes a poucos estados da federação, com significativas oscilações entre os montantes de recursos empenhados e repassados a cada ano para os estados e municípios. Constatou-se, ainda, baixo percentual de recursos efetivamente transferidos em relação àqueles empenhados e inscritos em restos a pagar.

O volume empenhado para obras de prevenção a desastres, a ser executado por estados e municípios, entre os exercícios de 2004 a 2009, totalizou R\$ 933,9 milhões, apresentando incremento dos recursos disponíveis a partir do exercício de 2007. Para o exercício de 2009, foi aprovado orçamento de R\$ 632,1 milhões, dos quais R\$ 419,2 milhões foram empenhados para estados e municípios. A Tabela 8 apresenta dados de execução orçamentária e financeira relativa à ação de apoio a obras preventivas de desastres, desde sua criação.

Tabela 8 - Execuções orçamentária e financeira relativas a obras preventivas.

Exercício VALORES (R\$)

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

2004	30.617.991	17.840.000	3.617.957	25.375.034	1.625.000
2005	30.895.810	30.895.810	1.790.000	28.273.982	831.828
2006	35.962.378	31.582.678	2.922.793	33.039.585	0
2007	128.118.955	107.724.050	7.208.676	95.825.825	25.084.454
2008	289.188.924	237.210.003	11.133.224	116.453.612	161.602.088
2009	419.213.380	376.823.851	891.716	58.900.821	359.420.842
Total	933.997.438	802.076.393	27.564.367	357.868.859	548.564.212

Fonte: Siafi - dados extraídos do Sistema Siga Brasil - Senado Federal. Acesso em 24/03/2010.

A falta de critérios técnicos para a distribuição dos recursos entre os estados e municípios resultou na concentração de recursos para municípios pertencentes a poucos Estados. Os dados da Tabela 9 apontam que 80,5% dos valores empenhados tiveram como favorecidos municípios pertencentes a apenas 8 estados: Bahia, Santa Catarina, Mato Grosso, Pernambuco, São Paulo, Ceará, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, sendo que 55,1% tiveram como favorecidos municípios pertencentes somente aos três primeiros estados.

Tabela 9 - Valores e percentuais de recursos empenhados e pagos, relativos a obras preventivas de desastres, nos exercícios de 2004 a 2009

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Siafi - dados extraídos do Sistema Siga Brasil - Senado Federal. Acesso em 24/03/2010.

Observa-se, ainda, na Tabela 9, que os valores efetivamente transferidos (pagos) aos convenentes, no período em análise, foi de R\$ 357,8 milhões, que representa aproximadamente 39,5% dos recursos orçamentários empenhados e não cancelados. Levando-se em consideração somente o volume de recursos financeiros transferidos, tem-se que municípios de 2 estados (Bahia, Mato Grosso) receberam 55,1% do total das transferências financeiras, sendo 37,2% para o primeiro e 17,8% para o segundo.

Há estados nos quais o percentual pago em relação ao montante empenhado e não cancelado, coluna G da Tabela 9 alcançou patamares acima dos 60%, tais como Mato Grosso (72,3%), Mato Grosso do Sul (68,1%) e São Paulo (66,9%). Por outro lado, há estados em que o percentual de recursos financeiros transferidos foi muito pequeno em relação ao montante de empenhos líquidos de cancelamentos, tais como Rio de Janeiro (17,6%), Maranhão (15,2%), Paraíba (12,9%), Alagoas (11,8%), Amazonas (11,2%), Paraná (11%), Ceará (9,8%) e Santa Catarina (2,2%). Cabe ressaltar, que o estado de Santa Catarina, para o qual foi empenhado o segundo maior volume de recursos no exercício de 2009, R\$ 108,6 milhões, recebeu a transferência de apenas R\$ 2,5 milhões, até 24/03/2010.

Ainda com relação ao nível de execução, os dados da Tabela 9 (Coluna E) demonstram que 33% de todo o valor empenhado teve como favorecido municípios baianos. Já com relação aos recursos financeiros, observa-se que para aqueles municípios foram transferidos 37,2% do total das transferências realizadas (Coluna F).

O Gráfico 13 apresenta o montante empenhado para os municípios de cada estado, desde a criação da ação de apoio a obras preventivas de desastres, demonstrando que a partir do exercício de 2008 houve forte tendência de concentração de recursos nos municípios do estado da Bahia.

Gráfico 13 - Volume de recursos empenhados para obras de prevenção e preparação para desastres, destinados aos estados entre 2004 e 2009.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Siafi - dados extraídos do Sistema Siga Brasil - Senado Federal. Acesso em 24/03/2010.

O valor empenhado no exercício de 2008 alcançou R\$ 289,1 milhões, dos quais R\$ 96,2 milhões tiveram como beneficiários municípios baianos, o que representa 33,3% dos recursos

empenhados naquele exercício. Com relação ao exercício de 2009, R\$ 190,5 milhões dos R\$ 419,2 empenhados também tiveram como beneficiários municípios daquele estado, ou seja 45,4% do total.

Os efeitos das fortes chuvas ocorridas no final de 2008 e no início de 2009, no estado de Santa Catarina, resultaram na alocação de emendas parlamentares no Orçamento Geral da União do exercício de 2009 e no empenho de despesas destinados à realização de obras preventivas naquele estado, uma vez que até então o volume de recursos empenhados para seus municípios era irrisório, conforme se observa no Gráfico 13. Da mesma forma, a alocação de emendas parlamentares para o estado de Mato Grosso foi o principal fator para o empenho e transferência de recursos para os municípios pertencentes àquela unidade da federação.

Os dados relativos à efetiva transferência de recursos aos convenentes confirmam a tendência de concentração em municípios pertencentes a poucos estados. Com exceção de Santa Catarina, estados para os quais foram empenhados montantes significativos de recursos orçamentários, também foram aqueles que receberam as maiores quantias de transferências financeiras, conforme se observa no Gráfico 14. Para os estados da Bahia, Mato Grosso, Pernambuco, São Paulo e Mato Grosso do Sul foram empenhados 59,1% dos recursos orçamentários da ação em comento. Esses mesmos estados receberam 81,8% dos recursos financeiros transferidos pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, do Ministério da Integração Nacional.

Gráfico 14 - Montante de recursos relativos a obras preventivas de desastres empenhados e pagos entre os exercícios de 2004 e 2009.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Siafi - dados extraídos do Sistema Siga Brasil - Senado Federal. Acesso em 24/03/2010.

Chama atenção a execução orçamentária e financeira relativa aos orçamentos dos exercícios de 2008 de 2009. Dos R\$ 708,4 milhões empenhados nestes dois exercícios, foram efetivamente transferidos aos convenentes, até 24/03/2010, R\$ 175,3 milhões (Tabela 8). Desse montante, R\$ 114,2 milhões foram repassados aos municípios do estado da Bahia, o que representa 65,1% do total das transferências do período. Em seguida, encontram-se os municípios matogrossenses, com R\$ 21,7 milhões (12,4%) e sul-matogrossenses, com R\$ 15,2 milhões (8,7%), conforme Gráfico 15.

Gráfico 15 - Transferência de recursos financeiros relativos a obras preventivas de desastres transferidos dos exercícios de 2008 e 2009

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Siafi - dados extraídos do Sistema Siga Brasil - Senado Federal. Acesso em 24/03/2010.

Com relação somente ao orçamento de 2009, dos R\$ 419,2 milhões empenhados para obras preventivas de desastres, foram pagos (transferidos aos municípios) até 24/03/2010 apenas R\$ 58,9 milhões, o que representa 14% do total empenhado. Desse valor, R\$ 53,1 milhões foram transferidos aos municípios baianos, o que representa 90% dos recursos financeiros liberados, relativos ao orçamento de 2009. O Gráfico 16 apresenta o montante transferido aos municípios dos estados da Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, para os quais já foram repassados valores relativos ao orçamento daquele exercício.

Gráfico 16 - Transferência de recursos financeiros relativos a obras preventivas de desastres transferidos do exercício de 2009

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Siafi - dados extraídos do Sistema Siga Brasil - Senado Federal. Acesso em 24/03/2010.

187. A execução da ação de Apoio a Obras Preventivas de Desastres, por pertencer a um programa de execução discricionária ou não obrigatória, apresenta comportamento que vem sendo observado na maioria dos programas dessa natureza: a existência de 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. Em média, 84% dos recursos empenhados nesta ação entre os exercícios de 2004 a 2009 foram inscritos em restos a pagar não processados, sendo que, no exercício de 2005, esse percentual foi de 100%, conforme se depreende da Tabela 8.

O empenho e a inscrição em restos a pagar não têm sido garantia que o estado ou município para os quais se reservaram recursos orçamentários irão receber o correspondente valor financeiro. Isso porque a análise a respeito da viabilidade técnica e da adequação dos custos das obras, necessária à liberação dos recursos financeiros, só são realizadas após a seleção dos convenientes e da emissão do empenho da despesa. Esse processo evidencia inversão de procedimentos, já que a análise técnica deveria preceder e subsidiar a decisão de alocação de recursos. Contudo, os dados da Tabela 8 evidenciam que o montante de cancelamentos de restos a pagar não é um dado representativo, já que apenas R\$ 27,5 milhões dos R\$ 933 milhões, empenhados entre 2004 e 2009, foram cancelados, ou seja, 2,95% do total.

Os municípios que pretendem realizar obras preventivas de desastres devem encaminhar à Sedec projeto básico das obras a serem realizadas, nos quais devem constar o conjunto de elementos necessários e suficientes para atender as exigências da Lei de Licitações.

Contudo, por se tratar de mecanismo de planejamento dispendioso, nem todos os municípios têm condições de contratar a elaboração de projetos básicos antes da realização do convênio. Por isso, há municípios que encaminham apenas planos de trabalhos, documentos genéricos,

que indicam basicamente a obra a ser realizada, o custo estimado e o prazo necessário para a execução da obra. Nesses casos, o projeto básico só é apresentado depois da assinatura dos convênios e da emissão do empenho.

Antes de seguir para a fase de seleção dos municípios que serão contemplados com recursos federais, os planos de trabalho ou projetos básicos deveriam passar por análise para determinar se as obras são tecnicamente viáveis e se os custos estimados ou calculados são compatíveis com os valores praticados no mercado. Contudo, verificou-se que as solicitações encaminhadas pelos estados e municípios ficam retidas na Sedec para realização de avaliação discricionária quanto à conveniência e oportunidade de seu atendimento. Somente os planos de trabalho ou projetos básicos das demandas que serão atendidas são encaminhados ao DRR, para análise técnica.

Quando se trata de demanda aprovada com base em plano de trabalho, a execução do convênio fica condicionada à apresentação e aprovação do 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 entes convenentes. A necessidade de realizar ajustes aos projetos contribui para a baixa execução financeira existente na ação em análise.

Os procedimentos empregados para a seleção de propostas a serem custeadas com recursos federais, aliados à ausência de critérios objetivos para sua distribuição, resultam na alocação inadequada dos valores disponíveis, o que não garante equidade e eficiência na sua aplicação. Em razão disso, cabe ao TCU determinar à Secretaria Nacional de Defesa Civil que adote 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.

7.2 Falta de integração entre os órgãos do Governo Federal

Há pouca articulação entre os órgãos do Governo Federal no planejamento e execução das ações de prevenção de desastres. Apesar de existirem iniciativas no âmbito dos governos estaduais e do próprio Governo Federal que poderiam ser utilizadas como insumo para a definição de critérios para alocação de recursos da ação de apoio a obras preventivas de desastres pela Sedec, tais iniciativas não são consideradas na execução da ação, acarretando baixa efetividade na resolução dos problemas.

Idealmente, os programas de governo devem ser formulados a partir da identificação de determinado problema, cujas causas o governo pretende erradicar ou combater, minimizando seus efeitos. De acordo com o Manual de Elaboração de Programa "Identificado o problema, suas causas e o público-alvo, o passo seguinte é definir o objetivo e as ações do programa que serão implementadas para combater as causas do problema. (...) estabelecer com clareza cada uma delas e então propor ações para mitigá-las, o montante de recursos disponível e a capacidade operacional das instituições

envolvidas na execução." (BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual de Elaboração - Plano Plurianual 2008-2011).

No caso do Programa de Prevenção e Preparação para Desastres, especificamente quanto à ação de apoio a obras preventivas de desastres, o gestor do programa não possui informações completas quanto ao tamanho do problema, ou seja, quais são e onde estão todas as áreas de risco existentes no Brasil que demandam a intervenção do estado, por meio da realização de obras preventivas, quais são as intervenções mais urgentes, seus custos, as que apresentam maior probabilidade de causar danos e quais aquelas que poderão resultar em danos de maior proporção.

Dentre os insumos que poderiam ser utilizados pela Sedec, o mapeamento de áreas de risco é apontado como o principal deles, uma vez que permite o conhecimento das áreas que necessitam sofrer intervenção, por meio da realização de obras preventivas, os custos de tais intervenções e os níveis de urgência ou priorização. O Ministério das Cidades oferece aos municípios ajuda técnica e financeira à realização de mapeamentos de riscos. Se os municípios possuíssem este instrumento de planejamento, a Sedec poderia estabelecer critérios de distribuição a partir dos estudos apresentados, na proporção da necessidade dos municípios e da disponibilidade de recursos federais, elegendo as intervenções mais urgentes. Contudo, nem mesmo os municípios que receberam financiamento do Governo Federal para realização desses mapeamentos receberam recursos para realização de obras de prevenção.

Entre 2004 e 2008, foram finalizados mapeamentos de riscos de 44 municípios brasileiros, com o apoio do Ministério das Cidades. Destes, somente 7 municípios receberam recursos do Ministério da Integração Nacional para realização de obras preventivas de desastres. Isso demonstra a falta de articulação da Sedec com o Ministério das Cidades, de forma a possibilitar a complementariedade na atuação das duas instâncias governamentais.

Além do Ministério das Cidades, outros órgãos do Governo Federal, tais como o Ministério da Saúde, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe, a Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais - CPRM e o Sistema de Proteção da Amazônia - Sipam, realizam trabalhos que poderiam ser utilizados pela Sedec na definição de suas prioridades.

A articulação entre as diversas instâncias do Governo Federal possibilitaria melhorar a qualidade da atuação da Sedec na questão das obras de prevenção. Ao invés de atuar na resolução pontual de problemas priorizados pelos municípios, o Governo Federal poderia induzir os governos locais a elaborar mapeamentos de riscos, planos de trabalhos e projetos básicos destinados à realização de obras preventivas de desastres, com base nos níveis de riscos apresentados nos estudos, gerando intervenções mais efetivas.

Dessa forma, recomenda-se à Sedec que identifique programas federais que possam potencializar as ações de prevenção, a exemplo do Programa de Urbanização, Regularização e

Integração de Assentamentos Precários e elabore estratégia de articulação institucional com vistas à elaboração de carteira de projetos. Além disso, considere como possibilidade de incluir como critério de atendimento de demandas de obras preventivas, a existência de diagnóstico municipal baseado em mapeamento de risco.

Espera-se que o estabelecimento de critérios objetivos para distribuição de recursos estimule os municípios a realizar mapeamentos de riscos que subsidiem a apresentação de planos de trabalhos para concorrer ao recebimento de recursos, ao mesmo tempo em que as atividades de prevenção ganhem relevo no âmbito da política de Defesa Civil. Além disso, estimulará a atividade de prevenção no âmbito da Defesa Civil.

Outros Achados

8.1 A utilização dos recursos não ocorre imediatamente após o crédito na conta bancária

A 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.

Durante a execução dos trabalhos, entendeu-se importante ter acesso aos extratos bancários das contas correntes abertas para movimentar os recursos oriundos das transferências obrigatórias. Objetivava-se avaliar quanto tempo após o crédito dos recursos nas contas seriam feitos os primeiros pagamentos.

Tinha-se a percepção de que, em função de grande parte dos termos de compromisso se referirem a obras, haveria a necessidade de elaboração de um projeto básico para posterior início dos pagamentos. Assim, os recursos ficariam sem utilização por algum tempo nas contas.

Para tanto, inicialmente, procurou-se utilizar o sistema elaborado pelo Banco do Brasil, que permite consulta dos órgãos de controles às movimentações feitas em contas abertas com o propósito de movimentar recursos transferidos pela União. Entretanto, há necessidade de que o órgão assine um convênio permitindo esse acesso e indique quais programas poderão ter suas contas visualizadas. Ressalte-se que, até o mês de outubro de 2009, o Ministério da Integração Nacional não havia assinado esse convênio.

Em virtude desse problema, optou-se por solicitar diretamente ao Banco do Brasil o extrato bancário das contas específicas para movimentar recursos oriundos dos termos de compromisso firmados em 2009 com a Sedec. Ao todo foram analisadas 23 contas, sendo 16 de estados e 7 de municípios.

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.

O principal efeito decorrente da demora na utilização dos recursos transferidos está na possibilidade de que estes sejam empregados fora do prazo legal de 180 dias. Ressalte-se que 51% dos entrevistados na pesquisa com responsáveis pela defesa civil consideraram curto o prazo para executar as ações propostas nos planos de trabalho, conforme detalhado no item 6.3.

Também ficou evidenciado que, das 37 contas analisadas, 5 tinham sido abertas anteriormente para outros fins, já que a mais recente delas foi criada em 17/1/08 enquanto o termo de compromisso para o qual foi criada somente teve sua aferição sumária em 3/8/09, mais de 1 ano e meio depois.

Dessas 5 contas, em 3 (Pedro Osório/RS, Paraty/RJ e Assu/RN) os extratos expõem operações bancárias até 5 dias antes da transferência dos recursos pactuados com a Sedec, o que demonstra claramente não ter sido utilizada específica e exclusivamente para o termo de compromisso a qual está relacionada. Inclusive, uma delas está designada no extrato como 13º Salário, denotando ser movimentada em função da folha de pagamento de funcionários. Essa constatação contraria a determinação contida no inciso V do art. 6º do Decreto n.º 6.663/08.

212. Entende-se que é da responsabilidade da Sedec assegurar que os recursos sejam transferidos para contas específicas, como medida para facilitar o controle dos repasses e movimentação dos recursos. Assim, faz-se necessário determinar à Secretaria Nacional de Defesa Civil que exija, quando da transferência voluntária ou obrigatória de recursos, a comprovação de abertura de conta específica em instituição financeira oficial destinada a receber e movimentar os recursos para executar as ações pactuadas, conforme determinação do art. 6º, inciso V do Decreto n.º 6.663/08.

Espera-se com a implementação dessa medida maior controle das movimentações e pagamentos feitos com os recursos transferidos pela Secretaria Nacional, além de facilitar a análise da prestação de contas apresentada pelo ente beneficiado.

8.2 Baixa institucionalização dos órgãos de defesa civil

A auditoria identificou, como característica presente no 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, como também em termos de articulação para atuarem em eventos de desastres.

Uma das evidências da baixa institucionalização dos órgãos de defesa civil restou demonstrada na análise das entrevistas feitas com seus gestores. Os resultados registraram que 41% dos municípios contatados possuem até 3 pessoas responsáveis pela defesa civil, sendo que, em alguns casos, a dedicação não é exclusiva para essas atividades.

Essa situação também é apontada no Relatório de Gestão 2008 da Sedec. De acordo com este, verificou-se que, apesar de 77% dos municípios possuírem coordenadorias ou órgãos semelhantes, estes não se encontram estruturados para atuarem por ocasião de desastres.

Durante as entrevistas realizadas, gestores e técnicos da Sedec afirmaram que grande parte dos municípios não possuem órgãos de defesa civil estruturados. Além disso, afirmaram ser comum a criação da comissão municipal de defesa civil, apenas, quando da ocorrência dos desastres, com o objetivo de se habilitarem a receber recursos do Governo Federal.

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."

Para exemplificar a situação descrita, cita-se o ocorrido em um município do Maranhão, atingido recentemente por chuvas intensas. O decreto declaratório do estado de calamidade pública é de 30 de abril. Entretanto, a portaria que nomeia as pessoas que farão parte da comissão municipal de defesa civil é do dia 12 de maio. Essa situação evidencia a falta de preparação para atuar em momentos de emergência.

Além da necessidade da criação das coordenadorias municipais, elas devem contar com apoio, orientação e assessoria técnica do órgão estadual de Defesa Civil. Deve-se elaborar plano de trabalho, contendo prioridades, calendário de atividades, etapas a desenvolver e metas a alcançar. Portanto, considera-se básico, ao ser criada uma Coordenadoria Municipal de Defesa Civil em nível local, que seja discutido e elaborado um plano de atividades, simples, claro, objetivo e prático.

Uma das causas para a baixa institucionalização da defesa civil atribui-se à natureza do marco legal, instituído por decreto federal e não por lei, que fragiliza o Sistema Nacional de Defesa Civil. Essa fragilidade no marco legal foi inclusive abordada pelo ex-secretário da Sedec em março de 2009 no plenário da Câmara dos Deputados. Segundo ele "é preciso reestruturar o sistema de defesa civil, transformando o Decreto 5.376/05, que regula o setor, em uma lei federal."

Os principais efeitos decorrentes da baixa institucionalização dos órgãos de defesa civil 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, igualmente, a falta de planejamento de ações de prevenção necessárias para evitar ou minimizar os efeitos provocados por situações de emergência ou calamidade pública.

Além disso, a baixa institucionalização tem efeitos prejudiciais para a articulação entre os diversos órgãos que compõem o sistema nacional de defesa civil, nos três níveis de governo e também dentro do próprio ente. Isso porque as ações de defesa civil muitas vezes são executadas em áreas relacionadas a infraestrutura, saúde, segurança, órgãos de monitoramento das condições climáticas.

A falta de articulação entre os órgãos também foi apontado no relatório da Conferência Geral sobre Desastres. Segundo este, há "pouca ou quase nenhuma coordenação dos órgãos setoriais e instituições, incluindo as universidades, que também constituem o Sistema Nacional de Defesa Civil. A debilidade de integração se faz sentir em nível federal e também estadual e municipal."

Cabe mencionar como tentativa de articulação a instituição de abril de 2007 de um Grupo de Trabalho no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com o objetivo de discutir assuntos relacionados a Defesa Civil, que contou também com a participação de servidores da Sedec. Foram feitas reuniões informais durante 6 meses e encerradas as atividades em setembro, em virtude da impossibilidade de representantes da Sedec não continuarem se reunindo, pois estavam envolvidos com os desastres oriundos das chuvas. O GT elaborou propostas preliminares com o objetivo de aperfeiçoar a atuação dos diversos órgãos que atuam no sistema nacional de defesa civil.

Assim, considerando a necessidade de discussão e atuação articulada, bem como a proximidade da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, a ser realizada entre os dias 23 a 25 de março de 2010, oportunidade de fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa Civil, propõe-se recomendar à Sedec que solicite ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o diagnóstico com as propostas elaboradas pelo Grupo de Trabalho, visando subsidiar a discussão sobre a reestruturação do Sistema Nacional de Defesa Civil.

Artigo elaborado pela professora Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio, Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres, da Universidade Federal de São Carlos-SP, apresenta análise sobre os desafios e as limitações da estrutura e dinâmica institucional do Sistema Nacional de Defesa Civil - Sindec.

Segundo ela, a existência formal da estrutura não se coaduna com o que, na prática, existe ou opera efetivamente no Sindec. Afirma, ainda, que o Conselho Nacional de Defesa Civil - Condec não tem sido convocado para deliberar acerca da reformulação da política, dos programas e das diretrizes do Sistema e que as Coordenadorias Regionais de Defesa Civil - Cordecs inexistem, a despeito do prognóstico de ocorrência de eventos extremos que ultrapassarão os limites estaduais.

Argumenta, também, que a não coincidência do processo eleitoral no âmbito municipal e estadual e deste com o federal gera, a cada dois anos, tendência de mudança no quadro de autoridades dos órgãos executivos dos referidos níveis, o que obstaculiza um diálogo profícuo em busca de estratégias integradas no longo prazo.

Desta forma, segundo a professora, fragiliza-se o propósito do Sindec no que tange às suas ações, sucessivas ou simultâneas, de planejamento, preparação, resposta, recuperação ou reconstrução.

Cabe registrar a importante iniciativa da convocação da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, a ser realizada nos dias 23, 24 e 25 de março de 2010, mediante a publicação de decreto presidencial em 27/10/09. Também foram convocadas etapas

municipais e estaduais preparatórias, para uma discussão ampla e a formulação de propostas em todos os níveis de governo.

A conferência se propõe a determinar diretrizes para a reorganização do Sindec e das ações de defesa civil, com ênfase nos princípios da prevenção e assistência humanitárias como políticas de Estado para a garantia do desenvolvimento social. Além disso, pretende definir diretrizes que possibilitem o fortalecimento da participação social no planejamento, gestão e operacionalização do Sindec.

Por oportuno registre-se, ainda, que o fenômeno da mudança global do clima constitui um dos mais significativos desafios da atualidade exigirá um sistema nacional de defesa civil profissional, articulado, preventivo e capaz de atuação integrada e célere quando da ocorrência de desastres.

Nesse sentido, com base no art. 59, § 1º, inciso V da Lei Complementar n.º 101/00, cabe informar à Casa Civil da Presidência da República a existência de fragilidades do Sistema Nacional de Defesa Civil, como a deficiência de recursos humanos e a insuficiente articulação entre os diversos órgãos que executam ações de defesa civil nas três esferas de governo. Essas fragilidades podem comprometer a atuação dos entes que compõem o Sindec em situações de emergência ou calamidade.

Análise dos comentários do gestor

Com vistas a proporcionar o pronunciamento dos gestores acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria operacional realizada na Secretaria Nacional de Defesa Civil, foi enviado o relatório preliminar à Sedec, por meio do Ofício Seprog n.º 138, como previsto no item 6.5 do capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovada pela Portaria n.º 144/2000 - TCU.

Em resposta, a Secretária Nacional de Defesa Civil encaminhou, em 7/1/2010, o Ofício n.º 13/2010/SEDEC/GAB/MI que apresenta os comentários da Secretaria sobre aspectos do relatório, bem como sobre as determinações e recomendações propostas (fls. 106/108), que foram analisados na Instrução anexa (fls. 109/111).

Considerou-se que os comentários efetuados complementam constatações do relatório preliminar e, após devidamente examinados, foram incorporados ao relatório. Quanto às determinações e recomendações propostas, apesar de acatá-las e considerá-las pertinentes e necessárias, a gestora fez algumas ponderações.

No caso da estruturação dos processos de transferência obrigatória e da regularização de registros processuais, informou que a Coordenação-Geral de Planejamento e Melhoria da Gestão - CGPM fará mapeamento dos processos de trabalho para racionalizar rotinas e fluxos de informação, de maneira a aperfeiçoar procedimentos operacionais e sanear eventuais irregularidades processuais. Segundo a gestora, essas atividades demandarão prazo razoável de execução.

Outra questão levantada pela gestora é a limitação de recursos humanos para realizar o registro de todas as solicitações de recursos dirigidas à Secretaria. A medida é necessária para garantir transparência e tratamento isonômico às solicitações de recursos encaminhadas à Secretaria. Entende-se, portanto, que a determinação deva ser mantida, cabendo à Sedec apresentar plano de ação com as providências a ser adotadas e os prazos compatíveis.

Finalmente, a gestora alegou que já está sendo cumprida a determinação que obriga estados e municípios a abrirem conta específica em instituição financeira oficial para recebimento e movimentação de recursos transferidos, conforme cláusula do termo de compromisso. Considerou-se, entretanto, que cabe à Sedec exigir a comprovação deste dispositivo legal, optando-se por manter a determinação.

Conclusão

A auditoria procurou identificar os principais gargalos que dificultam a atuação célere e eficiente da Secretaria Nacional de Defesa Civil - Sedec nas ações de resposta aos desastres e reconstrução. Também foram agregadas análises sobre aspectos das ações preventivas financiadas pela Sedec.

241. Constatou-se como causa importante para grande parte dos problemas identificados a baixa institucionalização dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa Civil, sendo os mais importantes a Sedec, os órgãos estaduais e os municipais de defesa civil.

Uma das evidências da baixa institucionalização é a falta de articulação dos órgãos responsáveis por ações de prevenção e de resposta aos desastres. Ficou evidente a necessidade de que órgãos que executem programas afins à defesa civil passem a interagir na busca de soluções para problemas comuns. Cita-se como exemplo dessa ausência de articulação a situação vivenciada entre o Ministério das Cidades, que possui uma ação destinada a financiar o mapeamento municipal de áreas de risco, e o Ministério da Integração Nacional, que possui um programa responsável por transferir recursos para projetos de prevenção a desastres.

Também como evidência da baixa institucionalização das ações defesa civil está a falta de critérios objetivos e de transparência na execução das ações da Secretaria Nacional de Defesa Civil. Não existe nem mesmo relação consistente entre recursos destinados à resposta a desastres e à prevenção, como forma de mitigar possíveis efeitos de novas catástrofes. No caso das ações de prevenção, verificou-se que a ausência de critérios objetivos para transferência de recursos permitiu sua concentração em poucas unidades da federação ao longo dos anos, tendo se acentuado em 2009 quando 45% dos recursos foram destinados a municípios da Bahia.

Com relação à falta de transparência, verificou-se que a Sedec não registra todas as solicitações por recursos relacionadas ao programa de resposta e reconstrução. Apenas aquelas que são atendidas possuem um processo físico e são inseridas no sistema da Secretaria Nacional. A falta de

registro de qualquer solicitação, atendida ou não, bem como o motivo de sua negativa, inviabilizou análises sobre a isonomia no atendimento dessas demandas, o que compromete a credibilidade do programa.

Verificou-se também a insuficiência de recursos humanos e materiais necessários para a conclusão tempestiva das atividades a cargo da Secretaria. Essa fragilidade tem influência tanto nas ações preventivas como nas ações de recuperação, impactando negativamente no tempo necessário para análise da documentação encaminhada pelos entes solicitantes de recursos, assim como nas atividades de acompanhamento da execução das ações propostas.

Com relação aos órgãos estaduais e municipais, a baixa institucionalização refletiu-se essencialmente no desconhecimento

sobre a legislação relativa à transferência de recursos para ações de resposta aos desastres e na pouca capacidade técnica para elaborar planos de trabalho em conformidade com as exigências legais. Essas dificuldades acabam atrasando a liberação dos recursos federais e afetando a eficácia dessas intervenções. Mesmo quando liberados tempestivamente pelo Governo Federal verificou-se que os beneficiários levam, em média, 43 dias, após o crédito dos recursos nas respectivas contas bancárias, para realizar o primeiro pagamento.

As recomendações propostas neste trabalho objetivam tornar a atuação da Secretaria Nacional de Defesa Civil, como órgão central do Sindec, mais eficiente e compatível com a gravidade dos desastres ocorridos em várias regiões do País provocados por mudanças climáticas, além de fortalecer seu papel indutor de melhorias no sistema nacional de defesa civil.

Proposta de encaminhamento

Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler, com as propostas que seguem:

determinar à Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional que:

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

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;

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 n.º 6.170/07 e do Decreto n.º 6.663/08;

adote 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.

recomendar à Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional que:

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;

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;

promova a divulgação do mecanismo de transferência obrigatória de recursos, instituído pela Lei n.º 11.775/08, e regulamentado pelo Decreto n.º 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;

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

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;

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;

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.

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

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;

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.

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:

Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

Ministro de Estado da Integração Nacional;

Ministro de Estado das Cidades;

Advogado-Geral da União;

Secretária Nacional de Defesa Civil;

Secretaria Nacional de Programas Urbanos;

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;

i) Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do respectivo relatório e voto à 4ª Secex, para que seja avaliado o reflexo dos achados de auditoria nas contas da Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional relativas ao exercício de 2009;

restituir os autos à Seprog para a programação do monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão que vier ser proferido nestes autos;

arquivar os autos."

É o relatório

Voto do Ministro Relator

VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada na Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec) do Ministério da Integração Nacional (MI) com vistas a avaliar as atividades relativas ao Programa de Resposta aos Desastres e Reconstrução e ao Programa de Prevenção e Preparação para Desastres.

De início, gostaria de cumprimentar a equipe de auditoria pelo trabalho realizado, que em muito poderá contribuir para a melhoria da atuação da Sedec.

No tocante a este último programa, a Seprog aponta diversas falhas, cabendo destacar a ausência de critérios objetivos para a distribuição de recursos federais; a ausência de mapeamento das áreas de risco; falta de integração entre a Sedec e outros órgãos, inclusive na esfera federal.

O relatório de auditoria apontou, inicialmente, o empenho (não cancelado) do montante de R\$ 969,7 milhões para a execução de obras para prevenção de desastres. A maior parte desses valores refere-se aos últimos anos do período. Em 2004, os valores foram de apenas R\$ 30,6 milhões. Em 2009, até o mês de novembro, haviam sido empenhados para R\$ 441,6 milhões.

Ao examinar os dados relativos à despesa empenhada, a auditoria concluiu que esses recursos foram concentrados, sem justificativa técnica, em poucos estados. Entendeu a equipe de auditoria que a distribuição de valores não seguiria nenhuma tendência razoável, baseada em critérios de risco, histórico dos eventos, etc.

Nesse sentido, o Gráfico 13 demonstra um súbito crescimento dos recursos empenhados em favor do estado da Bahia. Em 2007, o estado foi o segundo maior beneficiário dos recursos federais empenhados na ação "8348" (apoio a obras preventivas de desastres). Já em 2008 e 2009 (até novembro), esse foi o estado que concentrou o maior volume de recursos empenhados pela Sedec. Em 2009, essa concentração representou quase 50% dos valores totais empenhados.

Gostaria de salientar que a não existência de uma tendência na destinação desses recursos ao longo dos anos não é necessariamente um indício de irregularidade, haja vista que análises técnicas poderiam indicar uma necessidade de intensificar ou reduzir a atuação em determinadas unidades da federação, em função da redução dos riscos ou da capacidade financeira de esses entes atuarem preventivamente. Contudo, a equipe de auditoria informou que não existem critérios técnicos claramente definidos, o que pode comprometer a atuação da Sedec no cumprimento de sua missão institucional.

Tendo em vista que os valores apresentados no primeiro relatório referiam-se apenas à despesa empenhada, determinei à Seprog que colacionasse aos autos informação relativa à despesa efetivamente liquidada, uma vez que, não raro, os empenhos não processados são posteriormente cancelados ou, simplesmente, não são liquidados. Desse modo, a utilização apenas de informação relativa à despesa empenhada não demonstraria, cabalmente, a alocação de recursos por parte do Governo Federal.

A Seprog reinstruiu o feito e colacionou essas novas informações.

Os gastos (transferências) com obras preventivas de desastres atingiram o montante nominal de R\$ 357,9 milhões, no período de 2004 a 2009 (incluindo o mês de dezembro, não considerado no relatório inicial), contra um total empenhado de R\$ 934,0 milhões.

Verificou-se que os montantes liquidados tendem a ser proporcionais ao volume de recursos empenhados, exceção feita ao estado de Santa Catarina que, não obstante tivesse figurado como a segunda unidade da federação em volume de empenho no ano de 2009, não aparece dentre os de maior participação na despesa liquidada.

Do total de despesas liquidadas, relativas aos orçamentos de 2004 a 2009 (R\$ 357,9 milhões), o equivalente a 55,1% foram destinados a apenas dois estados e seus respectivos municípios: Bahia (37,2%) e Mato Grosso (17,8%).

Consideradas as transferências efetivamente realizadas à conta dos orçamentos de 2008 e 2009 (efetivadas até 24 de março de 2010), no total nominal de R\$ 175,3 milhões, 65% foram

destinados ao estado da Bahia e seus municípios, 12% ao estado e municípios do Mato Grosso, 9% ao estado e municípios do Mato Grosso do Sul.

Santa Catarina não recebeu transferências significativas para a execução de obras de prevenção e preparação para desastres no biênio 2008/2009, conforme se extrai do Gráfico 15, apesar das fortes chuvas que atingiram o estado naquele período e do crescimento de sua participação no volume de recursos empenhados (Gráfico 13). Essa unidade da federação e outras 18 foram contempladas com apenas 3% das transferências realizadas no biênio.

Em 2009, o índice de liquidação das despesas relativas a obras preventivas foi extremamente reduzido. Dos R\$ 419,2 milhões inicialmente previstos, apenas R\$ 58,9 milhões foram liquidados (até 24.3.2010). Esses recursos, até o momento, foram destinados apenas à Bahia (90%), Mato Grosso (6%), Mato Grosso do Sul (3%) e Goiás (1%). Significa dizer que o estado de Santa Catarina - um dos mais atingidos pelas chuvas no ano de 2009 - não foi contemplado efetivamente com transferências federais para obras preventivas de desastres, nada obstante o grande volume de recursos empenhados (cerca de R\$ 110 milhões).

Não se sabe a causa desse elevado índice de não execução plena da despesa em relação ao estado de Santa Catarina. É possível que tenha havido problemas técnicos que impediram a efetivação das transferências, mas não há elementos que corroborem essa hipótese.

Aliás, a principal conclusão que se extrai do relatório de auditoria refere-se à ausência de critérios técnicos claramente definidos para justificar a alocação dos recursos para os diversos entes da federação, notadamente para o financiamento de ações de prevenção a desastres.

Além disso, foram observadas falhas na constituição de autos de processos administrativos relativos às transferências classificadas como "obrigatórias", para fazer frente às despesas decorrentes de desastres.

A equipe de auditoria relatou as seguintes falhas/impropriedades nos autos dos processos de "transferência obrigatória" examinados: folhas reservadas para inserção de documentos; recomendações escritas para inserção de documentos com data retroativa, documentos dos quais constam datas futuras; planos de trabalho e termos de compromisso sem data ou sem assinatura; recursos liberados sem plano de trabalho, Avadan (avaliação de danos) ou Nopred (notificação preliminar de desastres).

Além disso, o relatório concluiu que o prazo entre o evento (desastre) e a efetiva transferência dos recursos (emissão das ordens bancárias) seria elevado: cerca de 98,1 dias para o conjunto dos estados e 95 dias para o conjunto dos municípios. Segundo os dados colacionados, os estados demoram, em média 62 dias, após os desastres, para solicitar recursos, ao passo que os municípios o fazem após 33 dias. Tal diferença resultaria do fato de os planos de trabalho dos estados serem mais bem elaborados, o que se refletiria no menor tempo de exame dentro da Sedec.

Infere-se, dos elementos constantes dos autos, que a demorada do órgão no exame dos processos (frente à necessidade de urgência) decorre não só da escassez de recursos humanos do Sedec, como também de falhas na documentação atribuível ao ente solicitante.

Por fim, gostaria de salientar que, nada obstante a terminologia "transferência obrigatória", utilizada no art. 51 da Lei n.º 11.775/2008, trata-se, na prática, de transferências voluntárias e discricionárias, haja vista a necessidade de aprovação pelo Governo Federal, que exerce seu juízo de conveniência e oportunidade, e determina o montante de recursos a ser transferido, observada eventual limitação orçamentária. Talvez a expressão "transferência obrigatória" tenha por intuito afastar limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como, por exemplo, aquelas constantes dos arts. 11, parágrafo único, 23, § 3º, I, 25 e 31, § 2º, que impedem a realização de transferências a entes que não cumpram os rigorosos requisitos fiscais ali estabelecidos.

A LRF deveria dispor expressamente sobre essas situações excepcionais, de modo a não comprometer a realização de transferências para que os entes federados possam fazer frente a despesas inadiáveis.

Feitas essas considerações, acolho, no essencial, mas com as modificações julgadas pertinentes, as propostas da equipe de auditoria, endossadas pelo titular da Seprog.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de abril de 2010.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de Solicitação do Congresso Nacional,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 232 do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional que:

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;

9.1.2. 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;

9.1.3. 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 n.º 6.170/07 e do Decreto n.º 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. recomendar à Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional que:

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;

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;

9.2.3. promova a divulgação do mecanismo de transferência obrigatória de recursos, instituído pela Lei n.º 11.775/08, e regulamentado pelo Decreto n.º 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;

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

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;

9.2.6. 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;

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.

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.

9.3. encaminhar cópia integral desta deliberação ao Senador Raimundo Colombo (autor do requerimento de fl. 2), aos Presidentes do Senado Federal, da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, da Subcomissão Permanente de Defesa Civil da Câmara dos Deputados, à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, aos Ministros de Estado da Integração Nacional, das Cidades, às Secretárias Nacionais de Defesa Civil e de Programas Urbanos;

9.4. encaminhar cópia integral da presente deliberação à 4ª Secretaria de Controle Externo, para que seja avaliado o reflexo dos achados de auditoria nas contas da Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional relativas ao exercício de 2009;

9.5. autorizar, desde já, a 4ª Secretaria de Controle Externo a promover a juntada de cópias de outra peças deste processo que venham a ser consideradas necessárias para a instrução daquele feito;

9.6. restituir os autos à Seprog para a programação do monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão que vier ser proferido nestes autos;

9.7. arquivar o presente processo

Quorum

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

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira

Publicação

Ata 11/2010 - Plenário

Sessão 07/04/2010

Aprovação 08/04/2010

Dou 09/04/2010