

Aviso nº 1299 - GP/TCU

Brasília, 12 de dezembro de 2025.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2876/2025 (acompanhado dos respetivos Relatório e Voto), proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 3/12/2025, ao apreciar o TC-008.848/2024-6, da relatoria do Ministro Augusto Nardes.

O mencionado processo trata de relatório de acompanhamento que teve por objeto a gestão federal do desastre e a sistemática de apoio financeiro para ações de defesa civil (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução) no enfrentamento ao evento climático extremo ocorrido no Rio Grande do Sul em 2024.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DAVI ALCOLUMBRE
Presidente do Congresso Nacional
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 2876/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.848/2024-6.
- 1.1. Apenso: 017.773/2024-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades Jurisdicionadas: Casa Civil da Presidência da República; Estado do Rio Grande do Sul; Município de Pelotas – RS; Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil; Secretaria-Executiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do relatório de acompanhamento que teve por objeto a gestão federal do desastre e a sistemática de apoio financeiro para ações de defesa civil (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução) no enfrentamento ao evento climático extremo ocorrido no Rio Grande do Sul em 2024,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), com fundamento no art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, considerando suas competências regimentais e legais, que, de forma articulada, no prazo de 180 dias, adotem as providências necessárias para o fortalecimento institucional da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), no exercício de sua função legal como órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), com fundamento: no art. 5º, no art. 11, inc. I e no art. 26, inc. II, todos do Decreto 10.593/2020; no art. 2º, inc. I, no art. 3º, no art. 4º, inc. I, IV e X, e no art. 5º, todos do Decreto 9.203/2017; devendo esse fortalecimento conter, dentre outras medidas que entender pertinentes, no mínimo:

9.1.1. ampliação da autoridade técnica e funcional da Sedec/MIDR perante os demais ministérios e órgãos federais;

9.1.2. avaliação conclusiva sobre reestruturação organizacional da Sedec/MIDR, considerando a proposta institucional já em análise pela Casa Civil, de modo a assegurar capacidade operacional ampliada em áreas estratégicas, como gestão de riscos, obras preventivas e inteligência aplicada à prevenção e reconstrução;

9.1.3. definição de instrumentos de governança integrados ao Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, como diretrizes de atuação multisectorial, protocolos operacionais e mecanismos de articulação federativa;

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 que, considerando suas competências, avaliem com base nas lições aprendidas durante a condução da resposta e da reconstrução do desastre de grande magnitude ocorrido no Rio Grande do Sul em 2024, bem como na experiência acumulada com a atuação da Secretaria Extraordinária de Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul (SERS), a viabilidade técnico-jurídica, normativa e institucional de formalizar um modelo organizacional que:

9.2.1. preveja a possibilidade de criação, desde as fases iniciais da resposta federal a desastres de grande porte, de estruturas transitórias de coordenação estratégica interministerial, com funções formais e definidas de articulação federativa, coordenação executiva e integração dos diversos ministérios e esferas federativas envolvidas;

9.2.2. estabeleça critérios objetivos e condições operacionais para a ativação e desmobilização dessas estruturas, assegurando a continuidade institucional das ações federais na transição entre as fases de resposta, restabelecimento e reconstrução;

9.2.3. considere a elaboração de protocolos de atuação federal em cenários de crise de grande magnitude, com base em boas práticas internacionais, como as da Federal Emergency Management Agency (FEMA/EUA), respeitada a compatibilidade com o ordenamento jurídico, a estrutura organizacional e a realidade político-administrativa do Estado brasileiro;

9.2.4. avalie a adequação e o alinhamento de modelo organizacional a ser implementado às diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012), aos objetivos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Decreto 10.593/2020) e aos princípios da governança pública (Decreto 9.203/2017), nos termos do art. 4º, inc. I, II e III, da Resolução-TCU 315/2020;

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, considerando suas competências, de forma articulada, avaliem a viabilidade de priorizar a tramitação e o exame técnico-institucional da proposta de reestruturação da Sedec/MIDR, atualmente em análise, com especial atenção à criação de unidades organizacionais e competências voltadas à estruturação de protocolos estratégicos, à coordenação interfederativa e à qualificação da liderança federal para desastres de grande porte, tendo como referência os desafios enfrentados durante a condução da resposta ao desastre no RS em 2024;

9.4. recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, considerando suas competências, elaborem e formalizem protocolos operacionais interinstitucionais voltados ao enfrentamento de desastres de grande magnitude, protocolos que devem conter, no mínimo:

9.4.1. fluxos de decisão;

9.4.2. responsabilidades entre órgãos federais;

9.4.3. mecanismos de coordenação interfederativa;

9.4.4. diretrizes estratégicas mínimas para as fases de resposta, restabelecimento e reconstrução;

9.4.5. planos formais de transição, a serem aplicados quando houver criação e posterior extinção de estruturas extraordinárias, de modo a assegurar a continuidade da coordenação federal até sua plena integração à estrutura permanente do Sinpdec;

9.5. recomendar à Casa Civil e ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, considerando suas competências, que incluem, como produtos do processo de reestruturação da Sedec, procedimentos e processos de trabalho específicos para o acompanhamento e a avaliação tempestiva das ações de resposta, restabelecimento e reconstrução, com critérios, periodicidade e métodos definidos;

9.6. recomendar à Casa Civil e ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, considerando suas competências, que, de forma articulada, desenvolvam instrumento estruturado de acompanhamento técnico-operacional e de avaliação da efetividade das ações em grandes desastres, alinhado às diretrizes do Decreto 9.203/2017 e aos referenciais de governança pública;

9.7. recomendar ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III, do RITCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, bem como nos marcos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e no Decreto 10.593/2020, que:

9.7.1. estabeleça procedimento padronizado para a sistematização, consolidação e publicização dos dados relativos à execução orçamentária e financeira das ações federais de defesa civil – de modo que as informações possam ser desagregadas por município, por fase do desastre (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução), por instrumento de repasse e por status das despesas (empenho, liquidação e pagamento) –, garantindo a tempestividade, integridade, rastreabilidade e acessibilidade dos dados;

9.7.2. elabore painel público digital interativo que permita o acompanhamento sistemático dos recursos repassados, com filtros por ente federado, tipo de ação, finalidade dos recursos e status de execução, a fim de viabilizar o controle social efetivo;

9.8. recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III, do RITCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, considerando suas competências, que, de forma articulada, avaliem a conveniência e oportunidade de priorizar a tramitação da proposta de reestruturação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, com especial atenção à criação do novo Departamento de Avaliação e Gestão da Informação, a fim de que a instituição possa, em conjunto com as medidas ora recomendadas, garantir a consolidação de um sistema integrado, robusto e de fácil acesso para o controle das transferências federais, reforçando, assim, a transparência e a prestação de contas da política nacional de proteção e defesa civil;

9.9. recomendar à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que promova estudos para adequar os critérios estabelecidos na Normadec 00.002-R02, de forma a contemplar eventos de grande intensidade, como o ocorrido no Rio Grande do Sul, considerando a adoção de variáveis adicionais, a exemplo do impacto do desastre, da população diretamente afetada, da extensão territorial e da tipificação da anormalidade, além do porte populacional do município;

9.10. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) que monitore as determinações e recomendações contidas neste Acórdão;

9.11. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao Congresso Nacional, à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul e às Prefeituras dos Municípios que foram visitados **in loco** pela equipe de fiscalização; e

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

10. Ata nº 49/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/12/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2876-49/25-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.848/2024-6

Apenso: TC 017.773/2024-5.

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Unidades Jurisdicionadas: Casa Civil da Presidência da República; Estado do Rio Grande do Sul; Município de Pelotas – RS; Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil; Secretaria-Executiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. PROGRAMA RECUPERA RIO GRANDE DO SUL (RECUPERA RS). AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA ARTICULAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL (SINPDEC) PARA A EXECUÇÃO DAS AÇÕES DE GERENCIAMENTO DO DESASTRE CLIMÁTICO OCORRIDO NO RIO GRANDE DO SUL EM 2024. EXAME DA ADEQUAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE APOIO FINANCEIRO PRESTADO PELO GOVERNO FEDERAL NAS FASES DE SOCORRO, ASSISTÊNCIA, RESTABELECIMENTO E RECONSTRUÇÃO, COM ESPECIAL ENFOQUE PARA A AVALIAÇÃO SOBRE SE ESSAS AÇÕES FORAM CONVERTIDAS EM BENEFÍCIOS À POPULAÇÃO AFETADA. CONSTATAÇÃO DE FRAGILIDADES NA GOVERNANÇA, ESTRATÉGIA E TRANSPARÊNCIA DA RESPOSTA FEDERAL AO DESASTRE, COM DESARTICULAÇÃO DA COORDENAÇÃO INTERMINISTERIAL NAS FASES PÓS-EMERGENCIAIS, SEM DIRETRIZES, METAS OU DIAGNÓSTICO DE RISCOS, COM COMPROMETIMENTO DA CONTINUIDADE DAS AÇÕES E DA TEMPESTIVIDADE NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. AUSÊNCIA DE MECANISMOS ESTRUTURADOS DE AVALIAÇÃO E DE RETROALIMENTAÇÃO INSTITUCIONAL. LIMITAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PELA AUSÊNCIA DE CONSOLIDAÇÃO E DIVULGAÇÃO PADRONIZADA DOS DADOS. COMPROMETIMENTO DO CONTROLE SOCIAL E DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. MOROSIDADE NA LIBERAÇÃO DO APOIO FINANCEIRO PARA AÇÕES DE RESTABELECIMENTO E AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA ANALISAR PEDIDOS DE RECURSOS PARA LIMPEZA URBANA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma considerados necessários, o relatório de acompanhamento produzido pela equipe de auditoria da Unidade de Auditoria Especializada em

Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), acostado à peça 111, que recebeu manifestação favorável do escalão dirigente da unidade (peças 112 e 113):

I. INTRODUÇÃO

I.1. Objeto

1. O presente Relatório de Acompanhamento (Racom) teve por objeto a gestão federal do desastre e a sistemática de apoio financeiro para ações de defesa civil (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução) no enfrentamento ao evento climático extremo ocorrido no Rio Grande do Sul em 2024.

2. A gestão e o apoio financeiro ao desastre foram realizados, principalmente, pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (Sedec/MIDR); pela Casa Civil da Presidência da República; pela Secretaria Extraordinária da Presidência da República para Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul (SERS); e pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

I.2. Antecedentes

3. Ao longo dos últimos anos, os fenômenos climáticos têm se tornado cada vez mais frequentes e intensos, provocando desastres de grandes proporções e tornando as ações de proteção e defesa civil mais relevantes e desafiadoras.

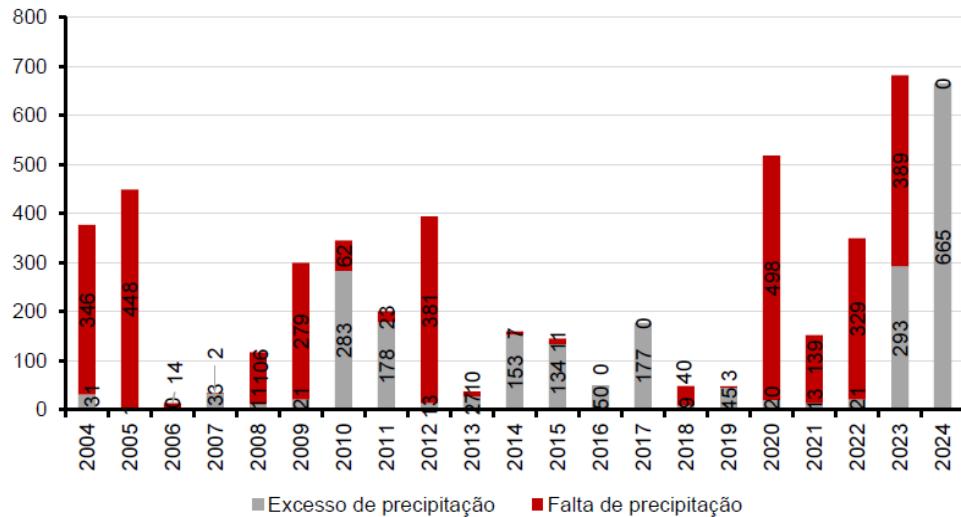
4. A urbanização desordenada e o crescimento populacional em áreas de risco têm agravado os impactos dos desastres no Brasil, especialmente em regiões metropolitanas. Ocupações irregulares, degradação ambiental e ausência de planejamento urbano adequado contribuem para o aumento da vulnerabilidade da população.

5. Embora a prevenção absoluta de desastres muitas vezes não seja possível, é viável atenuar e gerir seus impactos por ações coordenadas de preparação, mitigação, resposta e reconstrução, previstas na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).

6. Nessa seara, o Estado do Rio Grande do Sul tem enfrentado, nos últimos anos, uma sequência de eventos climáticos extremos com grande impacto sobre a economia, o meio ambiente e a sociedade. O evento ocorrido no final de abril e início de maio de 2024 foi o mais grave da história do estado, caracterizado por chuvas intensas e concentradas que provocaram inundações, enxurradas, deslizamentos e alagamentos em 478 dos 497 municípios do estado, conforme dados extraídos do Boletim da Defesa Civil/RS de 10/6/2024 (peça 54).

7. A Figura 1 ilustra a evolução desse tipo de evento no estado nas duas últimas décadas:

Figura 1 - Número de ocorrências de eventos climáticos extremos de excesso e de falta de precipitação registradas no Rio Grande do Sul - 2004 a 2024



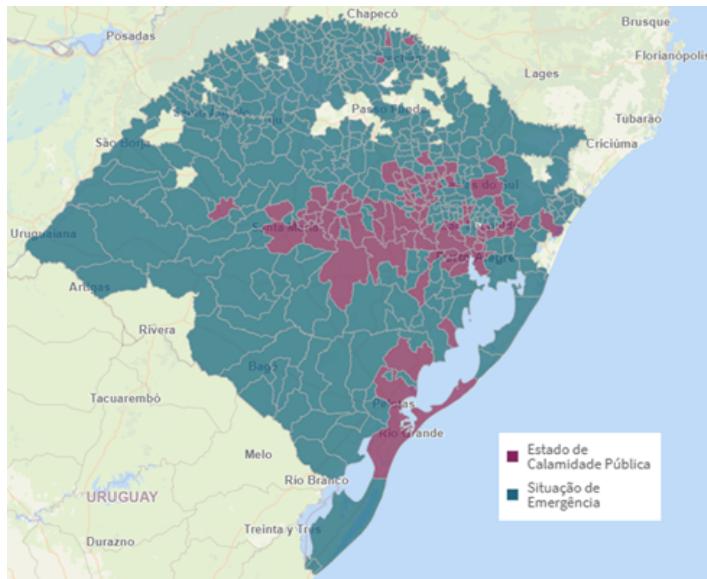
Fonte: BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2iD. Brasília, 2024. Apud RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. Impactos socioeconômicos dos eventos climáticos extremos no Rio Grande do Sul: uma análise após um ano do desastre. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2025.

8. No evento ocorrido em 2024, registraram-se oficialmente 184 óbitos e 25 desaparecimentos, conforme dados extraídos do Boletim da Defesa Civil/RS de 24/4/2025. Os números mostram a extensão do desastre: aproximadamente cerca de 2,4 milhões de pessoas afetadas. Além dos danos humanos, houve ainda prejuízos expressivos em infraestrutura urbana, habitação, rede escolar e mercado de trabalho (peça 55).

9. Em virtude desse evento, o Estado do Rio Grande do Sul decretou calamidade pública por meio de sucessivos atos normativos (Decretos Estaduais 57.596, 57.600, 57.626 e 57.646), posteriormente reconhecidos pelo Governo Federal pelo Decreto Legislativo 36, de 7/5/2024. Até 11/11/2024, estavam reconhecidas oficialmente a calamidade pública em 95 municípios e a situação de emergência em outros 356, abrangendo cerca de 90% dos municípios do estado.

10. A Figura 2 apresenta graficamente a situação dos municípios do Rio Grande do Sul em 11/11/2024.

Figura 2 - Municípios em estado de calamidade pública e situação de emergência (11/11/2024)



Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.297/2025 - Plenário, de 11 de junho de 2025. Página 2.

Disponível em <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em 17 de junho de 2025.

11. Nesse contexto de desastre de grandes proporções, o Tribunal de Contas da União instituiu o Programa Recupera Rio Grande do Sul, destinado ao acompanhamento das ações de reestruturação no estado. O objetivo foi facilitar a transparência dos processos, reduzir a formalidade, flexibilizar a burocracia e oferecer segurança aos gestores públicos na tomada de decisões. A decisão que instituiu o Recupera e autorizou a presente fiscalização foi decorrente do Comunicado da Presidência deste Tribunal, proferido na Sessão Plenária de 8/5/2024 (peça 2).

12. Tal programa foi estruturado em três eixos temáticos: (i) Contratações e Obras de Infraestrutura; (ii) Atividades de Defesa Civil; e (iii) Finanças Públicas e Impactos Fiscais.

13. O primeiro eixo, objeto do processo TC 008.817/2024-3, trata das contratações em geral e das obras de infraestrutura. A relatoria desse processo estava originalmente sob a responsabilidade do Ministro Vital do Rêgo. Contudo, em razão de sua eleição para a Presidência da TCU, o processo passou a ser relatado pelo Ministro Bruno Dantas. Tendo em vista a abrangência desse eixo, foram autorizados seis processos apartados com enfoques específicos: TCs 017.221/2024-2, 017.223/2024-5, 017.224/2024-1, 018.019/2024-2, 018.049/2024-9 e 023.239/2024-7.

14. O segundo eixo, objeto do TC 008.813/2024-8, sob a relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, avalia a conformidade das ações federais com as normas de finanças públicas e seus impactos fiscais.

15. Já o terceiro eixo, ao qual integra o presente processo, TC 008.848/2024-6, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, foca nas medidas e recursos destinados às atividades de Defesa Civil. O escopo do trabalho foi delineado pelo Acórdão 1826/2024-TCU-Plenário em dois aspectos principais: a governança das ações de gerenciamento do desastre adotadas pelo Governo Federal e a sistemática de apoio financeiro aos entes federados.

16. Ainda no terceiro eixo, foi autorizado a criação de processo apartado (TC 017.773/2024-5) para acompanhar a implementação e operacionalização dos auxílios financeiros destinados a famílias (Auxílio Reconstrução) e voltados a trabalhadores afetados no Rio Grande do Sul (Auxílio aos Trabalhadores Formais).

I.3. Objetivo e escopo

17. O objetivo geral desta auditoria foi avaliar a eficácia da articulação entre os órgãos e as entidades no âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) para a execução das ações de gerenciamento do desastre climático ocorrido no estado do Rio Grande do Sul em 2024, conforme regras de governança estabelecidas no Decreto 9.203/2017, bem como verificar a adequação da sistemática de apoio financeiro prestado pelo Governo Federal nas fases de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução, assegurando se tais ações foram efetivamente convertidas em benefícios à população afetada.

18. Com base no objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

i) analisar as práticas de liderança, estratégia e controle adotadas pelo Governo Federal na coordenação das ações de gerenciamento do desastre, observando a conformidade com as regras de governança estabelecidas pelo Decreto 9.203/2017;

ii) examinar a sistemática de apoio financeiro oferecida aos entes afetados para as ações de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução, no que se refere à defesa civil, incluindo o montante financeiro repassado para cada ente e a finalidade dessas transferências;

iii) avaliar a distribuição dos recursos entre os entes federativos afetados quanto à celeridade, seleção dos investimentos, priorização dos municípios e benefícios gerados à população atendida.

19. Nesse sentido, estruturou-se a avaliação em dois eixos principais: governança e apoio financeiro, contemplando as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Em que medida a liderança (articulação e coordenação) exercida pela Casa Civil, SERS, Secretaria para Apoio à Reconstrução do RS e Sedec junto aos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais do Rio Grande do Sul foi adequada para a execução das ações de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução naquele Estado?

Questão 2: Em que medida as estratégias (processos decisórios e tomadas de decisão) adotadas pela Casa Civil, SERS, Secretaria para Apoio à Reconstrução e Sedec foram adequadas ao enfrentamento do desastre no Rio Grande do Sul?

Questão 3: Em que medida os mecanismos de acompanhamento e avaliação foram estabelecidos e se mostraram eficazes?

Questão 4: Em que medida a transparência e a prestação de contas das ações do Governo Federal se mostraram adequadas e suficientes?

Questão 5: Qual a sistemática adotada, o montante e a finalidade dos recursos transferidos pelo Governo Federal para apoio financeiro aos entes afetados nas ações de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução, no que se refere à defesa civil?

Questão 6: As transferências ocorreram de forma célere?

Questão 7: O apoio financeiro da União está obedecendo a critérios técnicos objetivos e devidamente justificados para seleção dos investimentos e dos municípios mais prioritários?

Questão 8: Os recursos destinados à defesa civil pelo Governo Federal para ações de socorro e assistência, restabelecimento e reconstrução converteram-se em benefício à população local?

20. Devido às questões estabelecidas e ao objetivo do trabalho, não integraram o escopo: i) a análise de contratações em geral e de obras para reconstrução da infraestrutura; ii) as ações de financiamento e de subvenção econômica destinadas ao Rio Grande do Sul; iii) o auxílio reconstrução e o auxílio trabalhador; iv) a gestão de risco, contemplando as ações de prevenção, mitigação e preparação; v) os recursos federais transferidos pela defesa civil ao Rio Grande do Sul para ações não relacionadas ao evento climático ocorrido em abril e maio de 2024; e vi) os repasses para as ações de proteção e defesa civil não vinculados à ação orçamentária 22BO – Ações de Proteção e Defesa Civil.

21. Destaca-se ainda que, diante do escopo elegido, o trabalho se insere nos objetivos do Plano Estratégico do TCU (PET-TCU) 2023-2028, com foco na contribuição para a efetividade das políticas públicas, especificamente a relacionada à gestão de riscos e de desastres.

I.4. Critérios

22. Os critérios gerais utilizados para fundamentar a opinião da equipe foram os preceitos constitucionais, bem como as diretrizes e os objetivos da PNPDEC, estabelecidos na Lei 12.608/2012 e no Decreto 10.593/2020. As demais legislações regulamentadoras dessa política, relacionadas à gestão de desastres, também foram consideradas, especialmente os normativos e as diretrizes técnicas referentes a repasses federais para ações de resposta e reconstrução.

23. Além disso, consideraram-se as diretrizes da governança pública, elencadas no Decreto 9.203/2017, como critérios para analisar as práticas adotadas pelo Governo Federal na coordenação das ações de gerenciamento do desastre. Ao longo do relatório, tais critérios foram justificados e complementados por parâmetros mais específicos associados às constatações do trabalho.

24. Em todas as fases dessa fiscalização, também se considerou, dentre os critérios de

auditoria, a opinião de especialistas e profissionais que atuaram direta ou indiretamente com a gestão do desastre no Rio Grande do Sul.

25. Na Tabela 1, são relacionados os principais critérios de auditoria os referenciais legais e normativos adotados:

Tabela 1 - Principais referências legais e normativas adotadas

Norma	Ementa Simplificada
<u>Constituição Federal/1988</u>	- Art. 5º, inc. XXXIII: direito de acesso à informação; - Art. 37, caput: princípios da administração pública, com destaque para a publicidade.
<u>Lei 12.340/2010</u>	Estabeleceu as bases legais para a transferência de recursos da União aos entes federados para ações de prevenção, resposta e recuperação e regulamentou o funcionamento do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap).
<u>Lei 12.608/2012</u>	Instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), dispôs sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec), definiu competências dos entes federativos e autorizou o MIDR a estabelecer critérios para a decretação de situação de emergência e estado de calamidade pública.
<u>Medida Provisória 1.220/2024</u>	Criou a Secretaria Extraordinária da Presidência da República para Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul, com a missão de articular ações emergenciais intergovernamentais.
<u>Medida Provisória 1.221/2024</u>	Autorizou a adoção de medidas excepcionais para a aquisição de bens e contratação de obras e serviços, inclusive de engenharia, para o enfrentamento da calamidade no RS.
<u>Decreto 9.203/2017</u>	Instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal, com diretrizes para liderança, estratégia e controle em órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional.
<u>Decreto 10.593/2020</u>	Regulamentou a aplicação da PNPDEC, dispôs sobre a organização e o funcionamento do Sinpdec e do Conpdec, definiu o conteúdo do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e operacionalizou o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres (S2iD).
<u>Decreto 11.219/2022</u>	Regulamentou dispositivos da Lei 12.340/2010, disciplinando as transferências obrigatórias de recursos financeiros da União a estados, DF e municípios.
<u>Decreto 12.027/2024</u>	Aprovou a estrutura regimental da Secretaria Extraordinária (revogado pelo Decreto 12.169/2024).
<u>Decreto 12.169/2024</u>	Extinguiu a Secretaria Extraordinária e criou a Secretaria para Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, incorporando suas competências.
<u>Decreto 12.317/2024</u>	Criou a Casa de Governo no Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de acompanhar e apoiar localmente as ações federais de resposta à calamidade.
<u>Decreto Legislativo 36/2024</u>	Reconheceu o estado de calamidade pública no RS, nos termos do art. 65 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), com efeitos fiscais e orçamentários.
<u>Portaria MDR 3.033/2020</u>	Estabeleceu os procedimentos para solicitação, análise e liberação de recursos da União para ações de prevenção e recuperação. Exigiu a apresentação de plano de trabalho detalhado, pareceres técnicos e mecanismos de acompanhamento e fiscalização.
<u>Portarias MDR 1.384, 1.466, 1.639 e 1.710/2024</u>	Disciplinaram a liberação sumária e excepcional de recursos federais pela Sedec/MIDR para ações de socorro e assistência em desastres de grande intensidade no RS. Estabeleceram limites máximos de repasse conforme a faixa populacional do município afetado, incluindo recursos para aquisição de insumos para animais domésticos.

Portaria MDR
1.774/2021 e Anexo
Único

Estabelece o conjunto crítico de serviços a serem realizados em áreas urbanas públicas, cuja finalidade é a remoção e destinação de resíduos gerados pelo desastre.

I.5. Métodos aplicados

26. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, e com observância ao Manual de Auditoria Operacional do TCU, instituído pela Portaria-Segecex 18/2020. Este manual está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

27. Durante a fase de planejamento da auditoria, empregaram-se diversos procedimentos e técnicas de diagnóstico, tais como: utilização de quadro canvas para estruturação do problema; realização de análise de riscos e levantamento normativo e documental; pesquisa em sistemas informatizados, como: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD) e Portais da Transparéncia e do Brasil Unido pelo Rio Grande do Sul; e análise de dados obtidos por requisições formais de informações.

28. De modo complementar, realizaram-se reuniões virtuais com partes interessadas diretamente envolvidas no objeto da fiscalização, incluindo representantes da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), da Casa Civil da Presidência da República e de municípios afetados, além de auditores da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).

29. Na fase de execução, a equipe realizou visitas *in loco* a cinco municípios significativamente impactados: Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo, São Vendelino e Eldorado do Sul. Nessa etapa, aplicou-se também uma pesquisa com gestores municipais, bem como conduziram-se entrevistas não estruturadas e requisitaram-se informações adicionais.

30. Para a análise das informações coligidas, utilizaram-se técnicas de análise documental e revisão analítica. Os procedimentos executados encontram-se detalhados na Matriz de Planejamento (Apêndice A) e as constatações foram consolidadas na Matriz de Achados, cujas dados integram o presente relatório.

31. Ao final da fase de execução, realizou-se um painel de referência com representantes da Sedec/MIDR, da Casa Civil, da Secretaria de Reconstrução Gaúcha do Rio Grande do Sul e da Defesa Civil do estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de avaliar a qualidade e pertinência das conclusões e encaminhamentos propostos na matriz de achados.

32. Por fim, o relatório preliminar de auditoria foi submetido para manifestação formal dos gestores, conforme dispõem o item 145 das NAT, a Resolução-TCU 315/2020 e o Manual de Auditoria Operacional, permitindo-se a análise de comentários, justificativas e contrapontos às constatações e propostas de encaminhamento apresentadas.

I.6. Limitações da auditoria

33. Houve limitações à realização de procedimentos destinados a analisar se os recursos transferidos para ações de defesa civil foram disponibilizados de forma célere, se foram proporcionais à extensão dos danos nos municípios e às necessidades prioritárias das populações locais, bem como se foram convertidos em benefício da população afetada.

34. Isso ocorreu, em especial, devido à complexidade de se mensurar adequadamente os danos e as necessidades locais, haja vista que os serviços previstos para as ações de resposta (socorro, assistência e restabelecimento) foram capilarizados e grande parte já haviam sido executados na ocasião da visita da equipe de auditoria *in loco*, bem como que durante a visita houve

pouca oportunidade de entrevistar a população beneficiária. Ademais, em virtude da eleição e consequente transição de gestão em alguns dos municípios visitados, houve dificuldade de acesso às informações do desastre.

35. Acrescenta-se ainda a restrita capacidade de visita a locais atingidos pelas tragédias do Rio Grande do Sul, em decorrência do tamanho da equipe de auditoria, da dificuldade logística e da não materialização de parcerias com atores locais. Foi possível visitar apenas cinco municípios dos mais de 450 afetados no estado, quais sejam: Canoas, São Leopoldo, Porto Alegre, Eldorado do Sul e São Vendelino.

36. Ademais, a fiscalização enfrentou limitações decorrentes da ausência de um sistema estruturado, padronizado e integrado de informações sobre os repasses federais que permitisse a identificação e o detalhamento dos repasses realizados por município, por ação de defesa civil (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução) e metas/finalidades contempladas. Parte da documentação analisada teve origem em planilhas de Excel mantidas por servidores da Sedec.

37. Por fim, a análise da tempestividade das transferências foi prejudicada pela incompletude dos dados, especialmente no caso dos repasses para reconstrução, e das possíveis inconsistências identificadas nas planilhas fornecidas, o que impediu uma avaliação mais abrangente.

I.7. Organização do relatório

38. Organizou-se o conteúdo do relatório, além desta introdução, em outros dez capítulos. O Capítulo II contém a visão geral do objeto. Já os IIIcapítulos de III a IX tratam das análises das questões de auditoria e dos achados identificados, a seguir relacionados:

Achado 1 - Fragilidade na liderança estratégica e na articulação federativa nas fases pós-emergenciais da resposta ao desastre no Rio Grande do Sul (Questão 1).

Achado 2 - Falhas na condução das estratégias federais frente ao desastre no Rio Grande do Sul, como a não realização de diagnóstico de riscos, a ausência de metas e diretrizes claras e a fragmentação da tomada das decisões (Questão 2).

Achado 3 – Ausência de retroalimentação estruturada dos resultados e das lições aprendidas das ações de proteção e defesa civil no desastre climático do Rio Grande do Sul (Questão 3).

Achado 4 - Baixa transparência na publicização das informações relacionadas aos recursos federais destinados à execução das ações de defesa civil no evento climático no Rio Grande do Sul (Questão 4).

Achado 5 - Apoio federal para ações de reestabelecimento intempestivo para a recomposição das condições de segurança e habitabilidade nas áreas afetadas pelo desastre no Rio Grande do Sul (Questão 6).

Achado 6 – Não aplicação pela Sedec de critérios padronizados para aprovar, com razoável segurança, os quantitativos registrados nos formulários de solicitação de recursos financeiros para a realização de serviços emergenciais de limpeza urbana no Rio Grande do Sul (Questão 7).

39. Os capítulos XIX e XI apresentam, respectivamente, as conclusões e propostas de encaminhamento. Ainda, são apêndices ao relatório: a matriz de planejamento (Apêndice AError! Reference source not found.), a tabulação das respostas à pesquisa survey realizada junto aos municípios (Apêndice BError! Reference source not found.), os mapas de processos das ações de resposta e reconstrução a desastres (Apêndice C) e os comentários dos gestores e análise da equipe (Apêndice D), considerando que foi encaminhada versão preliminar deste relatório à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional para manifestação prévia.

II. VISÃO GERAL

II.1. Intensificação dos desastres e a vulnerabilidade brasileira

40. Nos últimos anos, o mundo tem observado um aumento na frequência e intensidade dos desastres, fenômeno que está intimamente ligado às mudanças climáticas globais. Segundo o relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), é provável que o aquecimento global atinja 1,5°C entre 2030 e 2052, caso continue a aumentar no ritmo atual (IPCC, 2018). O estudo destaca que a frequência e severidade dos eventos climáticos já observados são consistentes com as projeções feitas décadas atrás e que ações urgentes de mitigação e adaptação são necessárias para evitar impactos ainda mais severos.

41. Além disso, conforme o IPCC (AR6) (<https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>), é muito provável que eventos de precipitação intensa se tornem mais intensos e frequentes na maioria das regiões submetidas a aumento de temperatura. Na escala global, prevê-se que os eventos diários de precipitação extrema se intensifiquem em cerca de 7% para cada 1°C de aquecimento global.

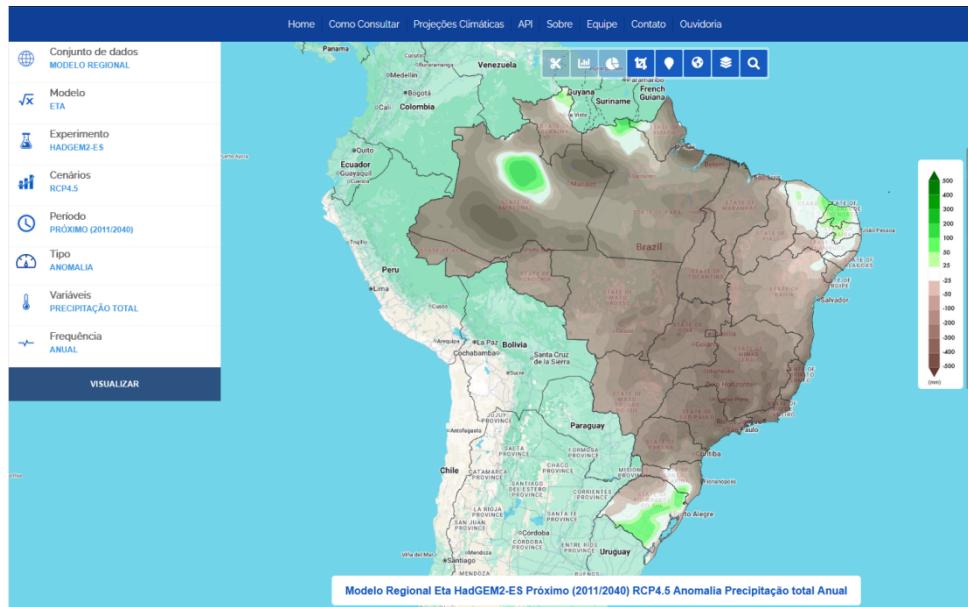
42. Nesse contexto, o Portal do Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres (UNDRR) informa que o número de desastres por ano, no contexto mundial, poderá aumentar de cerca de 400 em 2015 para 560 em 2030. Prevê-se então um aumento de 40%, passando-se a cerca de 1,5 desastre ao dia.

43. No Brasil, essas mudanças climáticas interferem especialmente nas inundações e nos movimentos de massa, que são dois tipos de desastres vinculados à ocorrência de eventos hidrometeorológicos extremos. Com o aumento das temperaturas, essa situação pode piorar devido às previsões de maior frequência e intensidade de tempestades severas, vendavais e ciclones extratropicais (BRASIL, 2021b).

44. Os impactos dessas mudanças variam de modo significativo nos diversos biomas e regiões do país, em especial pela ampla abrangência territorial nacional. Um exemplo evidente é o Sul do Brasil, onde os eventos extremos associados a chuvas intensas, alagamentos, enxurradas e inundações vêm se tornando cada vez mais frequentes. Nessa região, precipitações intensas e de curta duração provocam enchentes em áreas urbanas densamente povoadas, bem como deslizamentos em encostas e terrenos montanhosos. A situação é agravada pela atuação de frentes frias e ciclones extratropicais, que contribuem para o aumento da intensidade das chuvas e tempestades. Como consequência, observam-se perdas humanas, prejuízos agrícolas, danos à infraestrutura e destruição de habitações.

45. Dados do Portal Projeções Climáticas no Brasil, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), apontam que, entre 2011 e 2040, o estado do Rio Grande do Sul poderá enfrentar altos índices de precipitação intensa, mesmo diante da previsão de agravamento de secas em outras regiões.

Figura 3 - Modelo de anomalia com precipitação total > percentil 95 anual (2011/2040)



Fonte: Portal Projeções Climáticas no Brasil. Disponível em: <http://pclima.inpe.br>.

46. No mesmo sentido, a Plataforma AdaptaBrasil (<https://sistema.adaptabrasil.mcti.gov.br/>) apresenta uma projeção de que cerca de 30% dos municípios avaliados no Brasil apresentarão, até 2030, risco alto ou muito alto de impactos climáticos relacionados a desastres geohidrológicos relacionados a inundações, enxurradas e alagamentos, consideradas as características geomorfológicas locais.

47. O *Atlas Digital de Desastres* também mostra uma escalada preocupante nos registros de eventos hidrológicos a partir de 2015, em decorrência de alagamentos, chuvas intensas, enxurradas, inundações e movimentos de massa. Em 2024, para eventos hidrológicos, o referido atlas registrou danos materiais de R\$ 10,68 bilhões, prejuízos públicos de cerca de R\$ 1,16 bilhão e prejuízos privados de R\$ 7,86. O número de pessoas diretamente afetadas chegou a 1,08 milhão, com 263 óbitos confirmados em desastres desflagrados por chuvas, o que representa um agravamento dos impactos dos desastres (peça 56).

48. Para além das mudanças climáticas, questões socioeconômicas locais também contribuem para o agravamento dos danos materiais e humanos, dado que muitas comunidades brasileiras têm altos níveis de pobreza e desigualdade, capazes de limitar a capacidade de preparação, resposta e recuperação. A urbanização rápida, e muitas vezes desordenada, aumenta também a vulnerabilidade a desastres, com a ocupação de áreas de risco, como encostas instáveis e zonas de inundaçõa.

49. Esse panorama compromete segurança e a subsistência das comunidades e atrasa o desenvolvimento social e econômico das áreas afetadas. Segundo a organização social Instituto Cidades Sustentáveis (ICS), em pesquisa de 29/5/2024, 94% dos municípios brasileiros não estão preparados de modo suficiente para a prevenção de tragédias climáticas.

50. A esse respeito, um estudo de Alvalá et al. (2019), intitulado “*Mapping characteristics of at-risk population to disasters in the context of Brazilian early warning system*”, identificou que o país tem cerca de 3.000 km² de áreas vulneráveis a riscos de desastres e ao menos 825 municípios criticamente vulneráveis a eventos adversos. Entre os mais de 8 milhões de brasileiros sob maior risco, cerca de 75% estão em áreas suscetíveis a deslizamentos de terra ou deslizamentos combinados com inundações.

51. Do exposto, verificou-se que o contexto brasileiro de desastres e o impacto das mudanças climáticas são caracterizados por uma combinação de fatores naturais e sociais que exigem uma

abordagem integrada e eficaz na gestão de riscos e de desastres. A promoção de uma cultura de prevenção e resiliência é essencial para minimizar os impactos dos desastres que, conforme apontado nos estudos, aumentarão em decorrência dos eventos climáticos cada vez mais frequentes e intensos.

II.2. Evento climático no Rio Grande do Sul em 2024

52. Inicialmente, cumpre contextualizar que o estado do Rio Grande do Sul possui duas grandes bacias hidrográficas: a do Rio Uruguai e a da Lagoa dos Patos. A primeira abrange o norte e oeste do estado e tem cheias frequentes nas regiões mais baixas, como Uruguaiana e Alegrete, intensificadas por chuvas nas cabeceiras dos rios Uruguai e Ibicuí. Já a segunda abrange o centro, leste e sul do estado, recebendo águas de diversos rios, como Jacuí, Cai e Sinos, que deságuam no rio Guaíba e, por fim, na Lagoa dos Patos, atingindo cidades como Pelotas/RS e Rio Grande/RS.

53. Segundo Relatório da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, em sua publicação "As Enchentes no Rio Grande do Sul – Lições, Desafios e Caminhos para um Futuro Resiliente", as características naturais das regiões altas do estado, com relevo acidentado, solos rasos e grande declividade, favorecem o rápido escoamento da água, aumentando a suscetibilidade à ocorrência de inundações. Tais condições foram relevantes para a severidade do desastre local ocorrido em 2024, causado por um evento de chuvas sem precedentes no Brasil em termos de intensidade, abrangência, duração e volume, especialmente nas partes elevadas da bacia da Lagoa dos Patos (peça 57).

54. As chuvas ocorridas no estado entre abril e maio de 2024 ultrapassaram 700mm acumulados em algumas regiões, superando em até 47% os respectivos recordes anteriores. A área serrana e os vales dos rios alto Jacuí, Taquari e Cai foram os primeiros locais atingidos pelas cheias, com elevação abrupta dos níveis dos rios e velocidades de escoamento que provocaram destruição significativa. Mesmo áreas normalmente sujeitas a escoamentos lentos registraram fluxos extremamente velozes.

55. Conforme o mencionado relatório, a intensidade do evento resultou na maior área de cicatrizes de inundações já registrada no Brasil, com mais de 15 mil deslizamentos de encostas. Os picos de vazão em rios como Jacuí e Guaíba se equipararam a recordes mundiais, colocando em risco diversas barragens da região. Embora algumas estruturas de represamento hídrico tenham resistido, como a barragem de Dona Francisca, outras, como a 14 de julho, sofreram danos, exigindo acionamento de planos emergenciais.

56. Na Região Metropolitana de Porto Alegre, em especial, a cheia superou um mês de duração, com alagamentos severos agravados pelo represamento das águas do Guaíba e pela sobrecarga de sistemas de drenagem, sobretudo por lama de inundações e grandes quantidades de resíduos sólidos. O nível do Guaíba atingiu 5,37m, tendo ultrapassado o recorde da enchente de Porto Alegre/RS de 1941 em 60cm. De modo comparativo, a subida foi mais rápida em 2024, tendo durado dois dias, e a duração da cheia foi mais longa que a do evento anterior.

57. Já na Lagoa dos Patos, a resposta às cheias foi mais lenta, com propagação dos níveis elevados ao longo de 7 a 10 dias. A descarga ao oceano superou os 20.000 m³/s, mesmo com ventos desfavoráveis, o que demonstra a excepcionalidade do evento. Dado o contexto, os Molhes da Barra de Rio Grande tiveram papel fundamental na manutenção desses fluxos intensos em direção ao mar.

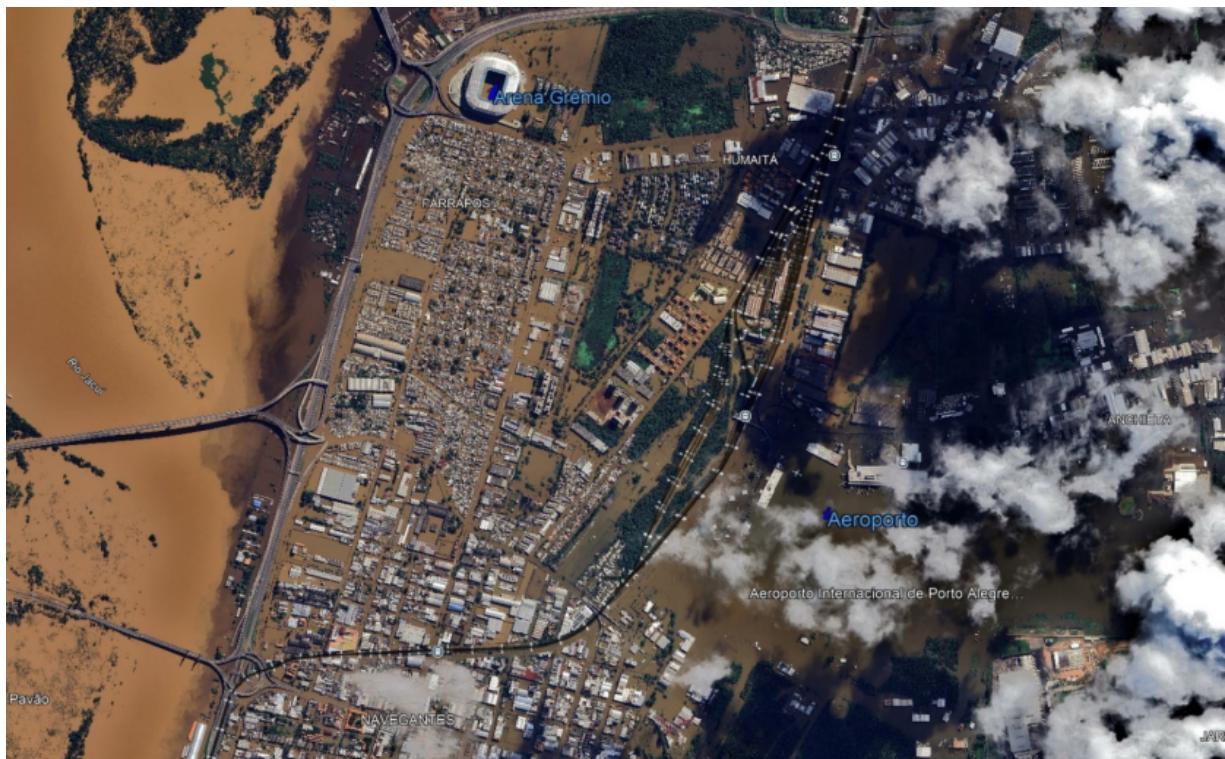
58. A título ilustrativo das condições adversas enfrentadas no aludido desastre, registra-se adiante a destruição em edificações e avenidas do Vale do Taquari - considerados tanto o arraste, observado, por exemplo, no fluxo expressivo e potente proveniente do rio Taquari e seus afluentes (Figura 4); quanto a inundações, principalmente na região metropolitana de Porto Alegre/RS, cujo resultado foi a submersão de residências, avenidas e áreas aeroportuárias (Figura 5).

Figura 4 – Impactos do desastre no bairro Moinhos em Estrela/RS do Vale do Taquari



Fonte: Equipe de fiscalização do processo TC 023.239/2024-7

Figura 5 – Imagem dos bairros Farrapos, Humaitá e Navegantes em Porto Alegre/RS em 8/5/2024



Fonte: Imagem de Satélite do Google Earth

II.3. Impacto socioeconômico do desastre no Rio Grande do Sul

59. Segundo a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), em sua publicação "As Enchentes no Rio Grande do Sul – Lições, Desafios e Caminhos para um Futuro Resiliente", o evento ocorrido em maio de 2024 foi o maior desastre hidrológico da história do Rio Grande do Sul, com impactos humanos, sociais e econômicos sem precedentes (peça 57).

60. Conforme dados do Boletim da Defesa Civil/RS de 24/4/2025, foram afetados 478 dos 497

municípios gaúchos, alcançando mais de 2,3 milhões de pessoas. Ainda, mais de 15 mil km² ficaram submersos, resultando em 184 mortes confirmadas, 25 desaparecidos, 806 feridos e milhares de casos registrados de leptospirose, decorrentes da exposição às águas contaminadas (peça 55).

61. Já o Relatório Técnico da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul e do Departamento de Economia e Estatística (SPGG/DEE-RS) informou que o desastre afetou diversos setores da economia, desde a agricultura até a indústria de transformação e os serviços, com destaque para a agropecuária (peça 58).

62. Segundo o documento, o emprego formal teve perda de 30,8 mil postos entre maio e junho de 2024, número comparável apenas à crise decorrente da pandemia de COVID-19. Ao passo que alguns danos podem ter sido mais duradouros, como a perda de instalações, a deterioração de grandes áreas de terra e as migrações provocadas por experiências traumáticas vivenciadas pela população atingida.

63. A dimensão social da tragédia revelou uma elevada incidência de famílias atingidas em condição de extrema pobreza, especialmente em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. A esse respeito, o citado relatório informou que, em Porto Alegre, Eldorado do Sul, São Leopoldo, Guaíba e Novo Hamburgo, mais de 30% das famílias afetadas estavam abaixo da linha da extrema pobreza, com destaque para Porto Alegre (45,3%) e Eldorado do Sul (40,7%). Inclusive, em alguns municípios, como Eldorado do Sul, Muçum, Arroio do Meio e Cruzeiro do Sul, os atingidos representaram quase a totalidade das faixas de renda cadastradas no CadÚnico, evidenciando a ampla exposição da população socialmente vulnerável ao desastre.

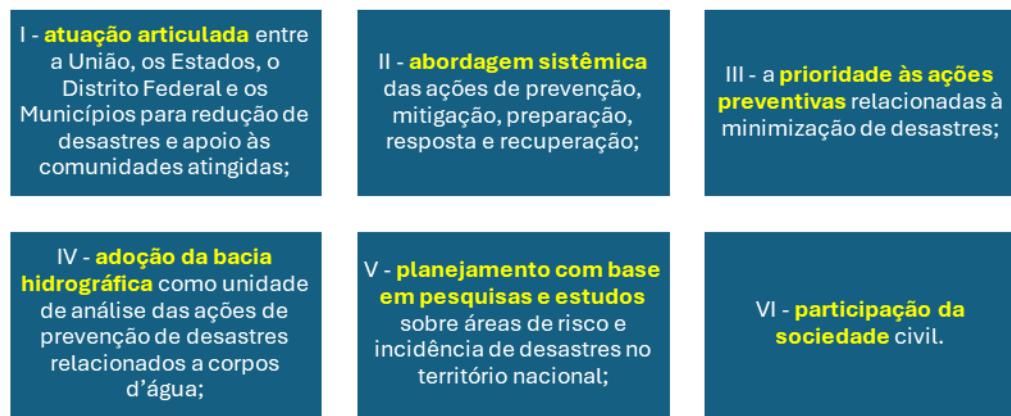
64. Já segundo o Atlas Digital de Desastres, os registros de eventos hidrológicos - alagamentos, chuvas intensas, enxurradas, inundações e movimento de massa - ocorridos no Rio Grande do Sul, em 2024, contemplam danos materiais de R\$ 7,10 milhões, prejuízos públicos de cerca de R\$ 465,49 milhões e privados de R\$ 6,29 bilhões, com 802,46 mil de pessoas diretamente afetadas (peça 59).

65. Diante da magnitude da tragédia, as ações de socorro, assistência, restabelecimento dos serviços essenciais e reconstrução da infraestrutura danificada tornou-se crucial para mitigar os impactos sofridos pela população. Nesse contexto, o apoio financeiro federal assumiu papel estratégico na resposta governamental, inclusive contribuindo para impulsionar a economia no estado. A magnitude dos danos e o alcance das ações exigiram não apenas expressivo volume de recursos financeiros, mas também uma governança pública eficaz para garantir a correta articulação entre os órgãos envolvidos e a efetiva conversão dos recursos em benefícios reais à população.

II.4. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)

66. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), ditada pela Lei 12.608/2012, tem entre seus objetivos reduzir os riscos de desastres, abrangendo as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. Tendo em vista a transversalidade da temática, a lei defende a integração com diversas políticas públicas setoriais e estabelece as seis diretrizes, listadas na Figura 6.

Figura 6 - As 6 diretrizes da PNPDEC (Art. 4º da Lei 12.608/2012)



Fonte: Elaboração própria.

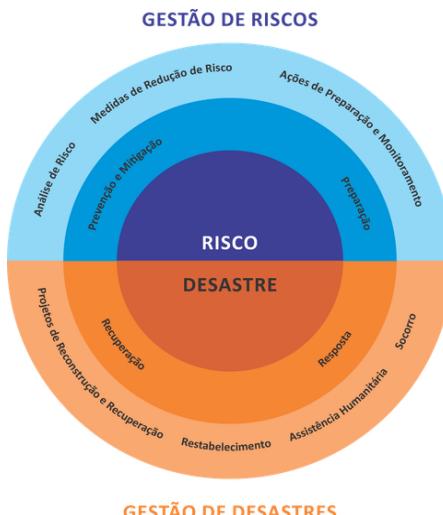
67. Consoante se extrai das diretrizes, a PNPDEC contempla a articulação entre diferentes níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), a integração de políticas setoriais (como ordenamento territorial, saúde, meio ambiente, gestão de recursos hídricos etc.) e o envolvimento de diversos atores, incluindo órgãos públicos, setor privado, organizações da sociedade civil e as comunidades.

68. Desse modo, para atuar de forma contínua e permanente, demandando competências institucionais de órgãos públicos e privados, além da participação social, os atores se organizam sob a forma de sistema, denominado Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec).

69. Tal sistema é composto por um órgão central, órgãos regionais, setoriais e um conselho consultivo. A Sedec/MIDR, como órgão central, é responsável pela coordenação do sistema e pela articulação com os órgãos e as entidades setoriais e regionais para a execução das ações de gerenciamento de riscos e de desastres. Já o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec), como órgão consultivo, deve propor normas para implementação e execução da PNPDEC, dentre outras atribuições.

70. O Sinpdec possui como objetivos, dentre outros: apoiar a articulação e a atuação integrada entre os entes na redução de desastres; estimular o fortalecimento da cultura de resiliência e da redução dos riscos de desastres; definir áreas prioritárias para a execução das respectivas ações; e gerir resposta efetiva aos deslocamentos de pessoas decorrentes de desastres. Assim, atua antes, durante e depois desses episódios, mediante ações distintas e inter-relacionadas de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (Figura 7).

Figura 7 - Sequência das ações em Defesa Civil



Fonte: Sedec/MIDR. Disponível em: www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/sinpdec/como-se-organiza.

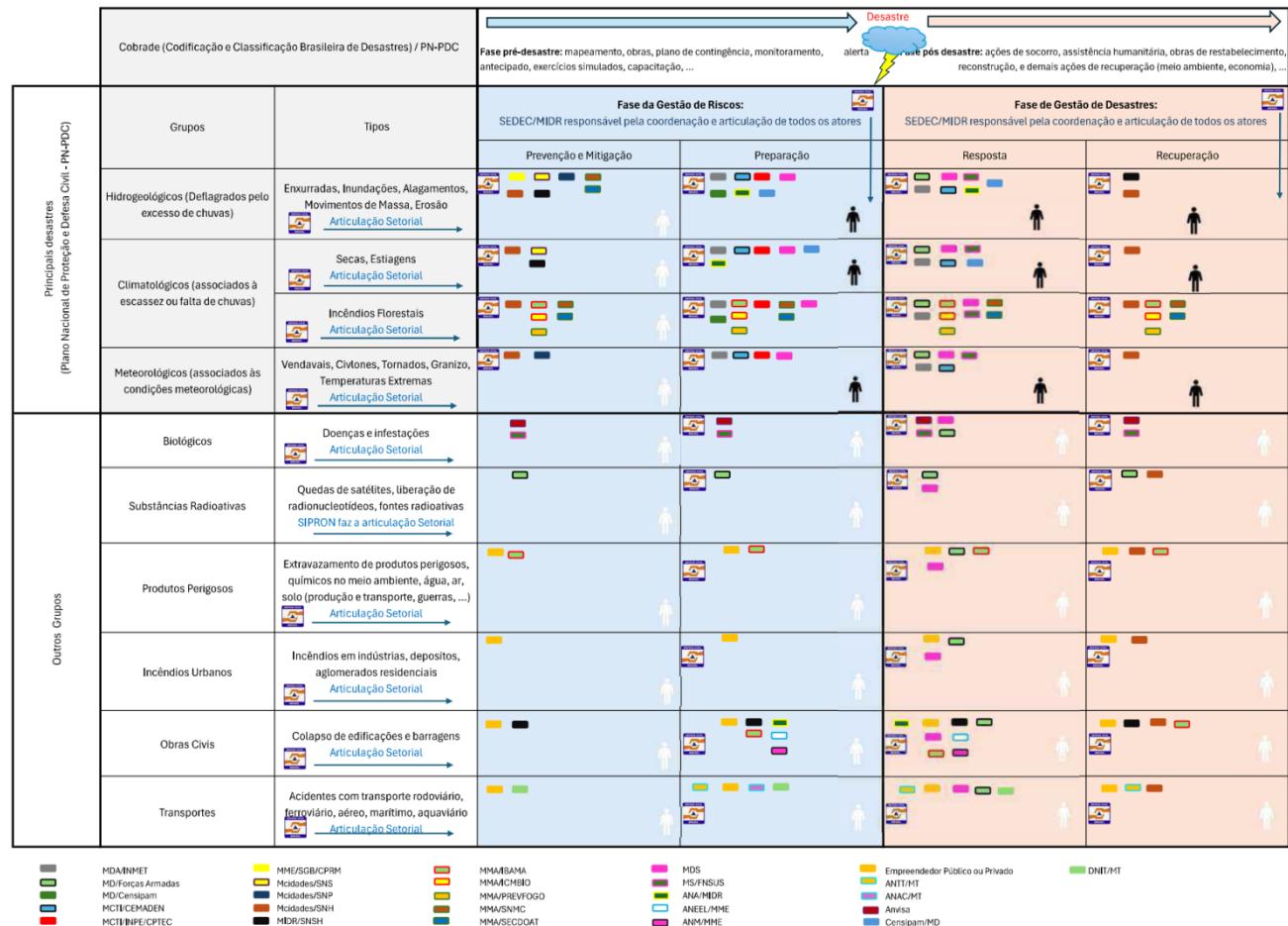
72. Na gestão de riscos, as ações de prevenção são as medidas prioritárias destinadas a evitar a conversão de riscos em desastres, ou a instalação de vulnerabilidades. Obras de contenção de encostas são um exemplo dessas ações. Já as ações de mitigação buscam diminuir ou limitar os impactos dos desastres à população. Afinal, como nem sempre é possível impedir um desastre, pode-se evitar a perda de vidas e diminuir os danos mediante ações como a dragagem de leitos de rios.

73. A preparação busca otimizar as ações de resposta e minimizar os danos e as perdas decorrentes dos desastres, incluindo a emissão de alertas e avisos, o monitoramento de eventos naturais e a evacuação de áreas de riscos.

74. Por outro lado, na gestão de desastres, as ações de resposta visam ao socorro imediato da população atingida e consistem basicamente em busca, salvamento, primeiros socorros, assistência, fornecimento de materiais de primeira necessidade e restabelecimento dos serviços essenciais. Já as ações de recuperação são desenvolvidas em caráter definitivo, objetivando restabelecer os cenários destruídos pelos desastres. Almejam retomar a normalidade social mediante a reconstrução de obras de infraestrutura danificadas ou destruídas e a recuperação do meio ambiente e da economia.

75. Acerca da gestão de riscos e desastres, a Sedec/MIDR elaborou um mapa de responsabilidades com vistas a exemplificar o arranjo conceitual do sistema, organizando-o sob a ótica do cruzamento de duas dimensões essenciais: os grupos de riscos tipificados na Codificação e Classificação Brasileira de Desastres (Cobrade) e as fases do ciclo de gestão de riscos e de desastres (Figura 8).

Figura 8 - Desenho do Sinpdec, considerando apenas os atores federais



Fonte: Sedec/MIDR

76. Na Figura 8, indicaram-se os desenhos de indivíduos em cor preta para demonstrar a parcela na qual a Sedec/MIDR possui alguma mínima capacidade de atuar. Por outro lado, indicaram-se, com desenhos de indivíduos na cor branca, os demais segmentos onde a secretaria não tem conseguido atuar.

77. Nessa figura, identifica-se a atuação de 25 diferentes atores federais. Além desses, o Sinpdec é composto por órgãos e entidades estaduais, distrital e municipais, além do Conpdec, entidades privadas e organizações da sociedade civil, todos com atuação relevante na área de proteção e defesa civil.

78. Portanto, o Sinpdec é um sistema complexo e interinstitucional que busca promover a articulação sistemática e permanente de ações entre os diversos atores envolvidos na gestão de riscos e desastres.

II.5. Órgão central e conselho consultivo do Sinpdec

79. Conforme estabelecido pela Lei 12.608/2012 e regulamentado pelo Decreto 10.593/2020, a Sedec/MIDR, como órgão central do Sinpdec, compete a coordenação e o apoio técnico ao sistema, bem como a articulação com os órgãos e as entidades para a execução das ações de gerenciamento de riscos e de desastres no âmbito do sistema.

80. Conforme competências definidas no Decreto 11.830/2023, também são responsabilidades dessa secretaria: formular e conduzir a PNPDEC; exercer a função de órgão central do Sinpdec e coordenadora do Sifdec; estabelecer estratégias e diretrizes; e implementar normas, instrumentos, programas e ações relativas às ações de gestão de riscos e desastres e de Proteção e Defesa Civil. A Figura 9 ilustra algumas dessas competências.

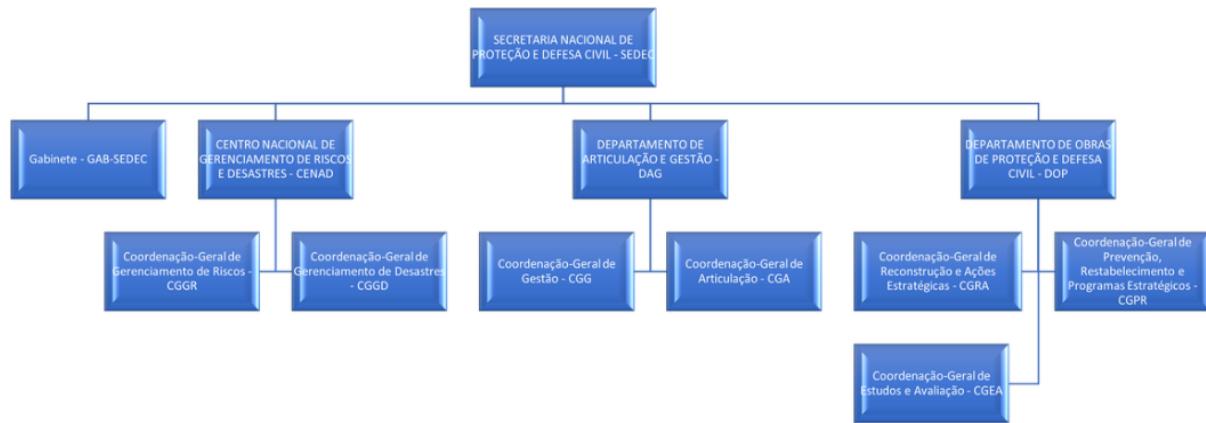
Figura 9 - Cadeia de valor da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Disponível em: www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/sinpdec/CADE_cadeia_valor_sedec_20200831.pdf.

81. Para desenvolver suas atribuições, a Sedec atualmente possui a estrutura demonstrada na Figura 10. No entanto, essa estrutura se encontra com proposta de reestruturação em análise pela Casa Civil da Presidência da República, em decorrência de Despacho Presidencial, datado de 18/9/2024, que visou o fortalecimento do Sinpdec.

Figura 10 - Estrutura da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil



Fonte: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Disponível em: www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-regimental-1/estrutura-regimental.

82. Já o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec) é o órgão consultivo do Sinpdec. Também foi estabelecido pela Lei 12.608/2012 e regulamentado pelo Decreto 10.593/2020.

83. Trata-se de um órgão colegiado crucial à formulação e à deliberação de diretrizes governamentais de Proteção e Defesa Civil. Suas atribuições incluem: propor normas para a implementação e a execução da PNPDEC; acompanhar o planejamento do Sinpdec e o cumprimento das disposições legais e regulamentares sobre o assunto; e propor protocolos de atendimento a crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com deficiência em desastres.

84. Tal conselho é presidido pelo Ministro de Estado da Integração e do Desenvolvimento Regional e composto de representantes de vários ministérios e órgãos da administração pública federal, além dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e da sociedade civil organizada.

85. Apesar de simbolizar uma importante ferramenta na gestão de riscos e de desastres, ele ainda não se encontra operacionalizado, nada obstante terem decorridos mais de 12 anos de sua instituição legal. Sua estrutura diversificada seria fundamental para uma abordagem mais integrada e abrangente na gestão de riscos, em prol da cooperação e da articulação entre seus atores, conforme tratado no Capítulo III.

II.6. Governança da resposta federal ao desastre

86. A governança federal das ações de resposta ao desastre ocorrido no Estado do Rio Grande do Sul envolveu a coordenação e articulação de três atores principais: a Casa Civil da Presidência da República, a Secretaria Extraordinária da Presidência da República de Apoio à Reconstrução (SERS) e a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR).

87. A SERS foi instituída pela Medida Provisória 1.220/2024 e pelo Decreto 12.027/2024, com status de ministério e vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Conforme a exposição de motivos da medida provisória, sua criação visava articular diretamente ministérios, Congresso Nacional e entes federados, diante da complexidade do desastre. Entre suas competências estavam o planejamento e a coordenação das ações em conjunto com a Casa Civil, bem como a articulação entre órgãos federais, estaduais e municipais para o enfrentamento da crise.

88. Posteriormente, o Decreto 12.169/2024 extinguiu a SERS e criou, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Secretaria para Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul, para a qual foram atribuídas as competências da secretaria anterior. Por fim, o Decreto 12.317/2024 instituiu a Casa de Governo no Estado do Rio Grande do Sul, também vinculada à Casa Civil, absorvendo parte das atribuições que haviam sido estabelecidas para a antiga secretaria.

89. De acordo com a Nota Informativa 1/2025/SAM/CC/PR, a SERS desenvolveu atividades

em conjunto com a Sedec/MIDR, com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e com municípios afetados, atuando em diferentes frentes de resposta.

90. No âmbito das ações de defesa civil, de forma articulada com a SERS, a Sedec conduziu o reconhecimento das situações de emergência e de calamidade pública, a operacionalização do auxílio-reconstrução — com mais de 400 mil cadastros aprovados — e a execução de medidas de proteção, prevenção e dragagem, que somaram aproximadamente R\$ 1,4 bilhão em investimentos. Além disso, foram mobilizados cerca de 600 agentes federais para apoiar o restabelecimento de serviços essenciais à população (peça 60, p. 3).

91. Ainda segundo a Nota Informativa 1/2025/SAM/CC/PR, a articulação entre o Governo Federal e o Estado do Rio Grande do Sul resultou na aprovação da Lei Complementar 206/2024, que previu a suspensão da dívida estadual com a União por três anos e a isenção de juros no mesmo período (peça 60, p. 3-4).

92. Em relação aos municípios, a Nota Informativa destaca que a SERS atuou como instância de interlocução entre administrações locais e o Governo Federal. Essa atuação compreendeu apoio técnico para elaboração de planos de trabalho, orientação para acesso a políticas públicas federais e suporte na implementação de ações de resposta e reconstrução (peça 60, p. 5).

93. As análises específicas sobre a governança da resposta federal ao desastre encontram-se detalhadas nos Capítulos III a VI deste relatório, os quais abordam os achados de auditoria relativos às práticas de liderança, estratégia e controle previstas no Decreto 9.203/2017.

II.7. Política de governança da administração pública federal

94. Conforme estabelecido no Art. 2º, inciso I, do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, a governança pública é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

95. Os princípios que norteiam essa política incluem integridade, transparência, capacidade de resposta, confiabilidade, prestação de contas, responsabilidade e melhoria regulatória. As diretrizes elencadas no normativo indicam foco em resultados para a sociedade, simplificação administrativa, gestão de riscos, uso de evidências para decisões e articulação entre órgãos e esferas de governo.

96. Além disso, o decreto instituiu mecanismos essenciais para a governança: liderança (baseada em integridade, competência e responsabilidade), estratégia (com metas e prioridades claras) e controle (para mitigar riscos e assegurar a boa execução das atividades). A alta administração é responsável por implementar esses mecanismos, até mesmo por meio da criação de comitês internos de governança. Inclusive, pelo Decreto foi estabelecido o Comitê Interministerial de Governança (CIG), com a função de assessorar o Presidente da República, propor medidas, aprovar manuais e guias de boas práticas, além de monitorar sua aplicação nos órgãos federais.

97. Ademais, o decreto determina a adoção de sistemas de gestão de riscos, controles internos e auditoria interna governamental para garantir maior eficácia e eficiência na administração pública. Estabelece ainda que todos os órgãos e entidades devem instituir programas de integridade, estruturados em eixos como apoio da alta administração, gestão de riscos de integridade e monitoramento contínuo.

98. Nesse sentido, de forma a apoiar a alta administração na adoção e manutenção de estruturas e práticas que incorporem os princípios de governança pública, foi instituído no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), ao qual a Sedec integra, por meio da Portaria MIDR 3.344/2023, o Comitê Estratégico de Governança – CEG. Entre suas atribuições,

destacam-se o incentivo a iniciativas que aprimorem o desempenho institucional, o monitoramento de resultados e o fortalecimento da tomada de decisão com base em evidências.

99. Relacionado com essa temática, destaca-se que o TCU desenvolveu manuais de governança que oferecem diretrizes fundamentais para a análise e aprimoramento da governança na administração pública. Esses documentos incluem: “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas” (BRASIL, 2014); “Referencial Básico de Governança Organizacional” (BRASIL, 2020); e “Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas” (BRASIL, 2021). Tais referenciais trazem práticas de governança e reforçam a necessidade de uma atuação integrada e com foco na geração de valor ao cidadão.

II.8. Aspectos orçamentários gerais

100. Com vistas a facilitar o acompanhamento das despesas relacionadas ao enfrentamento da tragédia climática no Rio Grande do Sul, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento criou um identificador especial de plano orçamentário “CP” (calamidade pública) no Orçamento Geral da União e lançou um painel para visualização desses valores denominado “Calamidade Pública – RS” no Painel do Orçamento Federal (<https://www1.siop.planejamento.gov.br/painelorcamento>)

101. O detalhamento do plano orçamentário criado (CP), suas descrições e respectivas medidas provisórias de abertura de créditos orçamentários podem ser visualizadas no Portal da Transparência do Governo Federal (<https://portaldatransparencia.gov.br/acoessrs/despesas>).

102. Conforme registros atualizados em 27/3/2025 no referido painel, o Governo Federal havia aberto créditos orçamentários no montante de cerca de R\$ 61,3 bilhões, por meio de 21 medidas provisórias publicadas de maio a dezembro de 2024, dos quais 56,9 bilhões haviam sido empenhados e 49 bilhões pagos.

103. Esses recursos foram distribuídos para 31 órgãos federais para a execução de 38 programas e 108 ações orçamentárias, sendo que a quase totalidade desses recursos foi destinada para ser executada diretamente pelos órgãos, correspondendo a R\$ 56,4 bilhões, enquanto apenas R\$ 4,9 bilhões foram direcionados para serem executados por meio de transferências ao estado, municípios e entidades sem fins lucrativos.

104. Registra-se, contudo, que na contabilização dos R\$ 61,3 bilhões relativos à créditos abertos, constam dotações de cerca de 33,7 bilhões, destinadas a “74000 – Operações Oficiais de Crédito” e “71000 – Encargos Financeiros da União”, para ações de financiamento e de subvenção econômica no âmbito do Pronampe, Proagro, Pronaf, programa emergencial de acesso ao crédito e de investimento rural e agroindustrial, dentre outras. Esses valores encontram-se detalhados na Tabela 2.

Tabela 2 - Dotação Orçamentária consignada aos órgãos federais

Órgão	Dotação (R\$)	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)
74000 - Operações Oficiais de Crédito	25.383.734.059	25.132.234.002	21.316.160.618
56000 - Ministério das Cidades	10.224.270.009	10.193.416.018	9.513.490.978
71000 - Encargos Financeiros da União	8.362.819.747	7.982.840.511	7.872.615.148
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	4.500.896.474	3.809.305.047	3.124.615.098
33000 - Ministério da Previdência Social	2.834.326.815	2.830.193.413	2.830.193.413
40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	1.718.159.346	845.132.453	709.924.770
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	1.566.898.217	314.821.893	18.577.903
36000 - Ministério da Saúde	1.323.167.155	1.180.643.513	927.058.501
39000 - Ministério dos Transportes	1.185.949.636	1.185.949.636	196.260.690
52000 - Ministério da Defesa	1.122.693.138	959.725.228	582.471.590

Total (10 órgãos)	58.222.914.596	54.434.261.713	47.091.368.709
Total Geral (31 órgãos)	61.312.699.491	56.915.810.111	49.047.804.104

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Painel do Orçamento Federal (Siop) em 27/3/2025.

105. Dentre as 108 ações orçamentárias consignadas com recursos nesses 31 órgãos federais, se destacam, pela materialidade, as ações relacionadas na Tabela 3.

Tabela 3 - Principais ações orçamentárias

Órgão	Dotação (R\$)	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)
00XA Integralização de cotas pela União em fundo privado para apoiar a recuperação de infraestrutura nas áreas afetadas por eventos climáticos extremos (MCidades)	6.500.000.000	6.500.000.000	6.500.000.000
00AF Integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (MCidades)	2.800.000.000	2.800.000.000	2.800.000.000
00WD Apoio financeiro às famílias desalojadas ou desabrigadas devido aos eventos climáticos ocorridos no RS (MIDR)	2.286.057.295	2.286.057.294	2.284.198.818
22BO Ações de proteção e defesa civil (MIDR)	2.000.744.734	1.523.245.990	840.415.465
00WI Apoio financeiro a trabalhadores e pescadores artesanais residentes em áreas em situação de calamidade pública no RS (MTE)	1.220.367.701	347.340.808	342.570.148
163Q Intervenções para recuperação e restauração de rodovias federais (MT)	1.185.949.636	1.185.949.636	196.260.690
6111 Cooperação da Defesa para o desenvolvimento nacional (MD)	1.122.693.138	959.725.228	582.471.590

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Painel do Orçamento Federal (Siop) em 27/3/2025.

106. Verificou-se, quanto à modalidade de execução dos recursos, que foram alocados cerca R\$ 4,9 bilhões, do total de R\$ 61,3 bilhões consignados, para serem executados de forma descentralizada, por meio de transferências aos entes federados.

107. Esses valores foram destinados à execução de 27 ações orçamentárias, com destaque para as ações realizadas pelos Ministérios da Integração e do Desenvolvimento Regional, Saúde, Educação e Cidades, conforme exposto na Tabela 4.

Tabela 4 - Dotação orçamentária para execução direta pelos entes federados

Órgão	Ação Orçamentária	Dotação (R\$)	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)
MIDR	22BO Ações de proteção e defesa Civil	1.932.578.466	1.463.898.046	1.446.975.877
MS	Diversas ações relacionadas à atenção primária, especializada, de média e alta complexidade, assistência farmacêutica e de vigilância em saúde	1.018.058.478	938.155.292	938.155.292
ME	Diversas ações voltadas à educação básica, infantil e superior	423.698.882	309.963.304	309.963.304
MCidades	00TI Apoio à produção habitacional de interesse social	199.747.590	199.747.590	199.747.590

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Painel do Orçamento Federal (Siop) em 27/3/2025.

108. Acerca dessas transferências, ressalta-se que cada ministério adota procedimentos específicos próprios para a seleção dos entes beneficiários, bem como pode adotar diferentes sistemáticas de repasse, a exemplo da regra geral dos convênios e contratos de repasse, das transferências fundo a fundo bastante utilizadas pelo Ministério da Saúde e das transferências obrigatórias realizadas pela Sedec.

109. Ainda do total de 61,3 bilhões consignados, agora sob a ótica da natureza da despesa, foram alocados 3,8 bilhões no grupo 4 - “investimentos”, que se destina a despesas relacionadas com obras, instalações e equipamentos, material permanente, etc. O restante dos créditos abertos, no caso 57,5 bilhões, foram alocados nos grupos 1, 3 e 5 referentes à “pessoal e encargos sociais”, “outras despesas correntes” e “inversões financeiras”, respectivamente.

110. Os valores alocados em “investimentos” foram distribuídos entre 21 ministérios para

serem utilizados em 37 diferentes ações orçamentárias, de forma direta (R\$ 1,8 bilhões) ou indiretamente, por meio de transferências aos entes federados (R\$ 2 bilhões). Os principais ministérios e respectivas ações orçamentárias consignadas estão expostos na Tabela 5.

Tabela 5 - Dotação orçamentária para investimentos

Órgão	Ação Orçamentária	Dotação (R\$)	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)
MT	163Q Intervenções para Recuperação e Restauração de Rodovias Federais	1.185.949.636	1.185.949.636	196.260.690
MIDR	22BO Ações de Proteção e Defesa Civil	993.557.559	704.778.689	46.909.744
ME	Diversas ações voltadas à educação básica, infantil e superior	349.598.891	240.286.168	4.099.950
MS	Diversas ações relacionadas à atenção primária, especializada e de vigilância em saúde	338.973.967	330.491.974	219.777.280
MCidades	00TI Apoio à produção habitacional de interesse social e 2843 Funcionamento dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	315.056.200	315.056.200	8.955.249

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Painel do Orçamento Federal (Siop) em 27/3/2025

111. Dentro desse contexto orçamentário, cumpre ressaltar que o escopo do presente trabalho se limitou aos recursos para as ações de proteção e defesa civil vinculados à ação orçamentária 22BO – Ações de Proteção e Defesa Civil. Outras ações orçamentárias foram objeto de processos específicos dentro do Programa Recupera Rio Grande do Sul, como as ações 00WD e 00WI, que foram objeto do TC 017.773/2024-5, da relatoria do Min. Augusto Nardes.

112. Sendo assim, detalhamentos específicos acerca da sistemática adotada pelo Governo Federal para apoio aos entes afetados nas ações de proteção e defesa civil vinculados à ação orçamentária 22BO (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução), incluindo o montante financeiro, a forma como os recursos foram repassados, a alocação desses recursos dentro das ações disponíveis, os municípios beneficiados e a finalidade das transferências, foram apresentados nos subitens II.9 e II.10, a seguir.

II.9. Montante e sistemática de repasses orçamentários (Ação 22BO)

113. No tocante à questão orçamentária, a proteção e defesa civil está vinculada ao programa orçamentário 2318 - Gestão de Riscos e de Desastres, cujo objetivo é reduzir os riscos de desastres e ampliar a capacidade e tempestividade de resposta e reconstrução pós-desastre.

114. Conforme exposto no subitem II.8 deste Relatório, o Governo Federal abriu créditos extraordinários de R\$ 61,3 bilhões para auxiliar os entes federados afetados. Para o eixo de proteção e defesa civil, programa 2318, até mar/2025 haviam sido disponibilizados R\$ 4,5 bilhões, por meio das ações apresentadas na tabela 6.

Tabela 6 - Dotação orçamentária para o programa orçamentário 2318

Ação Orçamentária	Dotação Atual (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
00WD - Apoio Financeiro destinado às famílias desalojadas ou desabrigadas devido aos eventos climáticos ocorridos no Estado do Rio Grande do Sul	2.286.057.295,00	2.286.057.294,00	2.286.057.294,00	2.284.198.818,00
22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil	2.000.744.734,00	1.523.245.990,00	1.506.323.821,00	840.415.465,00
00T5 - Apoio à Realização de Estudos, Projetos e Obras dos Entes Federados para Contenção ou Amortecimento de Cheias e Inundações e para Contenção de Erosões Marinhas e Fluviais	214.094.445,00	1.763,00	1.077,00	814,00

20GB - Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais - CEMADEN	7.236.255,00	7.236.200,00	7.236.200,00	-
20LA - Mapeamentos voltados para a Prevenção de Desastres	6.000.177,00	5.241.178,00	5.241.178,00	1.575.232,00
20L9 - Levantamentos, Estudos, Previsão e Alerta de Eventos Hidrológicos Críticos	4.029.058,00	3.700.202,00	3.700.202,00	1.430.005,00
Total Geral	4.518.161.964,00	3.825.482.626,00	3.808.559.772,00	3.127.620.334,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Painel do Orçamento Federal (Siop) em 27/3/2025.

115. Dentre as ações orçamentárias consignadas, se destacam as ações 00WD, com R\$ 2,29 bilhões, e a 22BO, com R\$ 2 bilhões, ambas geridas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (Sedec).

116. A ação 00WD teve por finalidade o financiamento do auxílio reconstrução, que previa o pagamento de um benefício de R\$ 5,1 mil para as famílias desabrigadas ou desalojadas em função da tragédia climática. Tal auxílio foi objeto de avaliação por este Tribunal de Contas da União no processo TC 017.773/2024-5, tendo sido proferido o Acórdão 1297/2025-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Augusto Nardes.

117. A ação 22BO teve por objetivo o financiamento de ações emergenciais de resposta e de recuperação, especialmente por meio de transferências de recursos federais aos entes federados, as quais são objeto desta fiscalização.

118. Dentre as ações de resposta se enquadram as medidas emergenciais de socorro e assistência imediata às vítimas e o restabelecimento emergencial da área atingida pelo desastre. Nas ações de recuperação se inserem as medidas desenvolvidas após a ocorrência do desastre, para reconstrução da infraestrutura e recuperação do meio ambiente e da economia.

119. Especificamente em relação ao escopo desta fiscalização, destaca-se que o Governo Federal abriu créditos extraordinários que totalizaram aproximadamente R\$ 2 bilhões para a Ação 22BO, por meio de quatro Medidas Provisórias específicas vinculadas ao plano orçamentário CP – Calamidade Pública.

120. A distribuição desses recursos entre as ações de resposta e recuperação seguiu a lógica do grupo de natureza da despesa: outras despesas correntes (GND 3) foram utilizadas para as ações de resposta (R\$ 1,00 bilhão) e investimentos (GND 4) para as ações de recuperação (R\$ 0,99 bilhão).

121. Na Figura 11, a seguir, foi apresenta uma linha do tempo com as quatro Medidas Provisórias vinculadas à ação 22BO, evidenciando suas respectivas datas de edição e os valores totais agregados destinados à ação. Na figura também é possível verificar a destinação funcional dos recursos, com a separação entre as dotações voltadas para resposta (GND 3) e recuperação (GND 4), bem como o montante total das emendas extraordinárias autorizadas pelo Governo Federal para enfrentamento do desastre.

122. Na sequência, a Tabela 7 detalha as informações específicas de cada medida, incluindo data de edição, plano orçamentário, valor das emendas e valores consignados para cada tipo de ação (resposta e recuperação).

Figura 11 - Linha do tempo das medidas provisórias destinadas à ação 22BO



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Painel do Orçamento Federal (Siop) e do Portal da Transparência da CGU em 27/3/2025.

Tabela 7 - Medidas provisórias destinadas à ação 22BO

Medida Provisória	Data	Plano Orçamentário	Valor Emenda (R\$)	Dotação Ação 22BO (R\$)	Dotação Resposta (R\$)	Dotação Recuperação (R\$)
1218/2024	11/05/2024	CP10	12.179.438.240	560.000.000	160.000.000	400.000.000
1223/2024	23/05/2024	CP11 e CP20	1.828.262.094	268.886.105	268.886.105	-
1244/2024	17/07/2024	CP30	1.253.601.800	578.000.000	240.000.000	338.000.000
1265/2024	11/10/2024	CP50	383.000.000	593.858.629	338.301.070	255.557.559
Total Geral			15.644.302.134	2.000.744.734	1.007.187.175	993.557.559

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Painel do Orçamento Federal (Siop) e do Portal da Transparência da CGU em 27/3/2025.

123. Em que pese estas quatro medidas provisórias tenham sido as principais fontes de financiamento das ações de proteção e defesa civil no Rio Grande do Sul (22BO), é importante registrar que no curso da fiscalização identificou-se que foram utilizadas outras fontes de recursos pela Sedec não cadastrada no plano orçamentário CP, embora de menor materialidade, mas também destinadas às ações emergências de proteção e defesa civil (MP 1.214/2024, MP 1.188/2024 e MP 1.258/2024, além de emendas parlamentares).

124. Outrossim, uma parcela dos recursos registrados no plano orçamentário CP, acima indicados, foi utilizada no atendimento de ações emergenciais relacionados a outros eventos ocorridos posteriormente no Rio Grande do Sul, ao longo de 2024 e início de 2025.

125. Conforme informações extraídas do Painel do Orçamento Federal (Siop), em 27/3/2025, do montante de 1,5 bilhão empenhando na ação orçamentária 22BO, indicado na Tabela 6, a quase totalidade destes recursos, R\$ 1,43 bilhões, foi utilizada na modalidade de despesa 40 (transferências a municípios); R\$ 59 milhões em aplicações diretas, como diárias, passagem, serviços de terceiros, etc.; e 13 milhões em transferências para órgãos do Governo Estadual.

126. Dentre os 451 municípios que tiveram a situação de anormalidade reconhecida nos meses de abril e maio de 2024, 271 receberam aporte de recursos federais, além de cinco órgãos estaduais, sendo que os principais beneficiados, a seguir elencados, receberam empenhos que totalizaram R\$ 708,8 milhões, que representava 49% do total empenhado em 27/3/2025:

127. A Tabela 8 apresenta os 13 municípios com maior volume de recursos empenhados, no montante de R\$ 708,8 milhões, o que corresponde a 49,2% do total de R\$ 1,44 bilhão transferido para todos os 276 entes beneficiados na ação orçamentária 22BO. A relação completa com todos os entes beneficiados consta da peça 61.

128. Esses valores referem-se somente às transferências de recursos para realização de ações de forma descentralizadas pelos entes federados, excluindo-se os valores executados diretamente pela

Sedec (R\$ 59 milhões).

Tabela 8 - Principais Beneficiados (Ação 22BO)

Beneficiados	Resposta (GND 3) (R\$)	Reconstrução (GND 4) (R\$)	Total Empenhado (R\$)	% Empenhado
Canoas	163.387.307,86	-	163.387.307,86	11,3%
São Leopoldo	150.085.543,07	1.878.857,20	151.964.400,27	10,5%
Porto Alegre	62.686.417,63	9.257.659,81	71.944.077,44	5,0%
Gramado	245.000,00	61.204.608,37	61.449.608,37	4,3%
Santa Maria	4.327.872,91	44.173.521,40	48.501.394,31	3,4%
Eldorado do Sul	25.618.943,13	10.500.251,24	36.119.194,37	2,5%
Agudo	863.227,38	27.735.331,08	28.598.558,46	2,0%
Santa Tereza	12.666.868,33	13.017.270,27	25.684.138,60	1,8%
Lajeado	5.815.454,91	19.033.601,43	24.849.056,34	1,7%
Novo Hamburgo	24.557.855,30	-	24.557.855,30	1,7%
Roca Sales	4.872.778,37	19.391.988,01	24.264.766,38	1,7%
Encantado	5.421.336,76	18.673.220,61	24.094.557,37	1,7%
Guaiba	10.777.343,36	12.638.907,35	23.416.250,71	1,6%
Total (13 beneficiados)	471.325.949,01	237.505.216,77	708.831.165,78	49,2%
Total Geral (276 beneficiados)	759.119.356,36	681.934.381,75	1.441.053.738,11	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Portal da Transparência da CGU em 27/3/2025.

Notas: Foram excluídos os valores executados diretamente pela Sedec (R\$ 59 milhões).

129. As transferências aos entes federados realizadas pela Sedec são regidas especialmente pela Lei 12.340/2010, pelo Decreto 11.219/2022, por portarias do MIDR e orientações operacionais emitidas pela Sedec.

130. No contexto da legislação vigente e dos créditos orçamentários consignados para as ações de proteção e defesa civil no evento climático ocorrido no Rio Grande do Sul, foram efetuadas transferências de recursos para os entes federados afetados por meio de quatro modalidades de repasses descritas a seguir:

- a) liberação sumária para ações de assistência humanitária imediata às vítimas do desastre (até o limite de R\$ 500 mil) e para animais domésticos (até o limite de R\$ 180 mil);
- b) liberação ordinária para ações de assistência humanitária imediata às vítimas de desastre;
- c) liberação ordinária para ações de restabelecimento das condições de segurança e habitabilidade e dos serviços essenciais na área atingida pelo desastre;
- d) liberação ordinária para ações de reconstrução da infraestrutura danificada ou destruída.

131. O montante de recursos empenhado para essas ações beneficiou 272 municípios por meio de 1.407 repasses, distribuído entre as modalidades apresentadas na Tabela 9:

Tabela 9 - Recursos empenhados para ações de proteção e defesa civil

Ação	Planos Aprovados	Empenhado (R\$)	% Empenhado
Resposta	Assistência Humanitária (rito ordinário)	131	128.211.058,36
	Assistência Humanitária (rito sumário)	114	26.400.000,00
	Assistência Animais Domésticos (rito sumário)	69	5.040.000,00
	Restabelecimento	674	672.889.855,22
Recuperação	Reconstrução	419	609.666.704,47
Total Geral		1407	1.442.207.618,05
			100%

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios em formato Excel extraídos do Sistema S2iD fornecidos pela Sedec em 15/4/2025.

132. Destaca-se que na data de 15/4/2025 encontravam-se em análise pela Sedec quatro planos

de restabelecimento, no montante de R\$ 5,4 milhões, e 174 planos de reconstrução, que totalizavam R\$ 324,3 milhões.

Liberação Ordinária para Ações de Socorro e Assistência Imediata às Vítimas do Desastre (rito ordinário)

133. São medidas de caráter emergencial executadas durante ou após a ocorrência do desastre, destinadas a socorrer e assistir a população atingida dos entes federados em situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo Federal.

134. Conforme disposto nos arts. 10 a 16 do Decreto 11.219/2022, cabe ao ente federado dar início ao processo com o encaminhamento do requerimento de transferência de recursos à Sedec, por meio do sistema informatizado S2iD, especificamente para a realização das finalidades de: i) operações de busca e salvamento; ii) enfrentamento dos efeitos do desastre; e iii) para o fornecimento de materiais para assistência humanitária às vítimas ou para logística da equipe de resposta ao desastre.

135. A análise técnica dos requerimentos avaliará o enquadramento das propostas com a as finalidades acima elencadas e a relação direta entre a proposta e o desastre, bem como parâmetros de custos e de quantitativos previstos em orientações técnicas. O mapa de processos para as ações de resposta consta do Apêndice C.

136. Nesta modalidade de repasse foram efetuadas 131 transferências para 112 entes federados, totalizando R\$ 128,2 milhões, sendo que os principais beneficiados, elencados na Tabela 10, receberam em torno de 44% dos recursos que corresponde a R\$ 56,1 milhões. A relação completa dos municípios beneficiados e os valores transferidos constam da peça 62.

Tabela 10 - Principais Beneficiados - Assistência Humanitária (rito ordinário)

Beneficiado	Processos de Repasses	Transferido (R\$)	% Transferido
Estado	5	14.090.124,50	11,0%
Porto Alegre	1	10.563.999,00	8,2%
Eldorado do Sul	2	7.279.500,00	5,7%
Canoas	1	5.896.200,00	4,6%
São Leopoldo	2	5.498.160,00	4,3%
Arroio do Meio	1	4.664.875,00	3,6%
Novo Hamburgo	1	4.098.000,00	3,2%
Venâncio Aires	1	4.017.003,00	3,1%
Total (8 beneficiados)	14	56.107.861,50	43,8%
Total Geral (112 beneficiados)	131	128.211.058,36	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios em formato Excel extraídos do Sistema S2iD fornecidos pela Sedec em 15/4/2025.

Liberação Sumária para Ações de Socorro e Assistência Imediata às Vítimas do Desastre (rito sumário)

137. Destina-se às mesmas finalidades de socorro e assistência, nas metas ou itens passíveis de aprovação técnica, porém com um rito processual mais célere e simplificado, limitado a R\$ 500 mil por município para ações voltadas à população afetada pelo desastre e R\$ 180 mil para animais domésticos, de acordo com a população do município.

138. As liberações sumárias são regidas pelas Portarias MIDR 1.384, 1.466, 1.639 e 1.710, todas publicadas em maio de 2024, sendo as duas últimas específicas para o desastre do Rio Grande do Sul.

139. No rito sumário, a solicitação do recurso deve ser encaminhada pelo ente à Sedec por e-mail, ou por outro meio pactuado com o órgão, devendo conter o decreto que declara a situação de anormalidade e o ofício de requerimento do chefe do poder executivo ou do coordenador de proteção

e defesa civil.

140. Na liberação sumária a transferência dos recursos dispensa a prévia análise técnica. Porém, em até 30 dias após a emissão da ordem bancária, o ente beneficiado deverá apresentar as metas e itens executados e a serem executados no formulário de solicitação de recursos no sistema S2iD.

141. Na liberação sumária voltada à população afetada pelo desastre foram dispendidos R\$ 26,4 milhões por meio de transferências a 114 municípios, em valores que variaram entre R\$ 200 mil a R\$ 500 mil por ente federado.

142. Na Tabela 11 constam os principais beneficiados, os quais receberam em torno de 17% dos recursos que corresponde a R\$ 4,5 milhões. A relação completa dos municípios beneficiados e os valores transferidos constam da peça 63.

Tabela 11 - Principais Beneficiados – Assistência Humanitária (rito sumário)

Beneficiado	Processos de Repasses	Transferido (R\$)	% Transferido
Santa Cruz do Sul	1	500.000,00	1,9%
Pelotas	1	500.000,00	1,9%
Novo Hamburgo	1	500.000,00	1,9%
Bento Gonçalves	1	500.000,00	1,9%
Rio Grande	1	500.000,00	1,9%
Caxias do Sul	1	500.000,00	1,9%
Uruguaiana	1	500.000,00	1,9%
Gravataí	1	500.000,00	1,9%
Viamão	1	500.000,00	1,9%
Total (9 beneficiados)	9	4.500.000,00	17,0%
Total Geral (114 beneficiados)	114	26.400.000,00	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios em formato Excel extraídos do Sistema S2iD fornecidos pela SedeC em 15/4/2025.

143. As ações voltadas para atendimento de animais domésticos alcançaram R\$ 5,04 milhões, transferidas para 69 municípios, em valores individuais de R\$ 45 mil a R\$ 180 mil. A Tabela 12 apresenta os principais beneficiados, sendo que a relação total consta da peça 64.

Tabela 12 - Principais Beneficiados – Assistência Animais Domésticos (rito sumário)

Beneficiado	Processos de Repasses	Transferido (R\$)	% Transferido
Rio Grande	1	180.000,00	3,6%
Pelotas	1	180.000,00	3,6%
Sapucaia do Sul	1	180.000,00	3,6%
Alvorada	1	180.000,00	3,6%
Porto Alegre	1	180.000,00	3,6%
Bento Gonçalves	1	180.000,00	3,6%
São Leopoldo	1	180.000,00	3,6%
Canoas	1	180.000,00	3,6%
Viamão	1	180.000,00	3,6%
Gramado	1	180.000,00	3,6%
Novo Hamburgo	1	180.000,00	3,6%
Total (11 beneficiados)	11	1.980.000,00	39,3%
Total Geral (69 beneficiados)	69	5.040.000,00	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios em formato Excel extraídos do Sistema S2iD fornecidos pela SedeC em 15/4/2025.

Liberação Ordinária para Ações de Restabelecimento da Área Atingida pelo Desastre

144. São medidas de caráter emergencial destinadas a restabelecer as condições de segurança e habitabilidade e os serviços essenciais à população na área atingida pelo desastre.

145. Conforme disposto nos arts. 17 a 19 do Decreto 11.219/2022, para esta modalidade o ente federado deve encaminhar formulário e relatório fotográfico, conforme modelos estabelecidos pela Sedec, além de outros documentos estabelecidos nas orientações técnicas. Contudo, no desastre do Rio Grande do Sul, foi dispensado o envio prévio do relatório fotográfico para as ações de limpeza de áreas urbanas, sendo necessária a apresentação deste de relatório fotográfico da execução e dos serviços concluídos, para fins de prestação de contas.

146. Os entes federados poderão solicitar recursos para execução das seguintes finalidades:

- a) desmontagem de edificações e de obras de arte com estruturas comprometidas;
- b) desobstrução de vias e remoção de escombros;
- c) obras de pequeno porte;
- d) serviços de engenharia para o suprimento de energia elétrica, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade, comunicações, abastecimento de água potável, e outras medidas estabelecidas pelo MIDR.

147. A análise técnica dos requerimentos é fundamentada nas informações e nos documentos apresentados pelo ente federativo, podendo ser solicitados pareceres e laudos complementares aos órgãos de proteção e defesa civil estaduais ou distritais e aos demais órgãos setoriais integrantes do Sinpdec. O mapa de processos da Sedec para as ações de resposta consta do Apêndice C.

148. Nesta modalidade de repasse, foram efetuadas 674 transferências para 187 entes federados, totalizando R\$ 672,6 milhões.

149. A Tabela 13 apresenta os principais beneficiados, que receberam aproximadamente 71% desses recursos, no montante de R\$ 480,2 milhões. A relação completa dos municípios beneficiados e os valores transferidos constam da peça 65.

Tabela 13 - Principais Beneficiados - Restabelecimento

Beneficiado	Processos de Repasses	Transferido (R\$)	% Transferido
Canoas	19	157.811.107,86	23,5%
São Leopoldo	38	144.567.383,07	21,5%
Porto Alegre	22	52.578.227,12	7,8%
Novo Hamburgo	9	22.005.590,41	3,3%
Eldorado do Sul	9	18.644.443,13	2,8%
Estrela	17	16.386.327,97	2,4%
Santa Tereza	19	12.898.893,93	1,9%
São Vendelino	3	11.659.528,06	1,7%
Três Coroas	16	11.405.257,35	1,7%
Rolante	15	11.053.551,22	1,6%
Guaiába	11	10.927.343,36	1,6%
Muçum	9	10.274.165,07	1,5%
Total (12 beneficiados)	187	480.211.818,55	71,4%
Total Geral (187 beneficiados)	674	672.641.461,41	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios em formato Excel extraídos do Sistema S2iD fornecidos pela Sedec em 15/4/2025.

Liberação Ordinária para Ações de Reconstrução da Infraestrutura e Recuperação do Meio Ambiente e da Economia

150. São medidas desenvolvidas após a ocorrência do desastre destinadas a restabelecer a normalidade social, abrangendo a reconstrução da infraestrutura danificada ou destruída e a recuperação do meio ambiente e da economia.

151. Os repasses de recursos para estas ações, apesar de ainda simplificados quando

comparados à convênios, possuem um rito mais complexo do que aqueles previstos para as ações de reposta, seja em relação à documentação exigida quanto em relação aos trâmites para aprovação e liberação dos recursos. Os procedimentos para as transferências são definidos nos art. 20 a 23 do Decreto 11.2019/2022 e na Portaria MDR 3.033/2020. O mapa de processos para as ações de reconstrução consta do Apêndice C.

152. As ações a serem executadas deverão estar relacionadas aos danos ocasionados pelo desastre durante a vigência do ato de declaração da SE ou do ECP reconhecido MIDR e deverão se limitar à reconstrução de infraestrutura destruída ou danificada pelo desastre.

153. Além disso, deverão promover a resolução do problema de forma definitiva, podendo divergir da infraestrutura original afetada, desde que tenham o objetivo de promover maior resiliência a desastres em relação à condição anterior.

154. O ente beneficiário deverá apresentar plano de trabalho com a indicação das propostas para as ações de recuperação a serem executadas, acompanhado de relatório de diagnóstico da situação e demonstração de que as necessidades de recuperação elencadas são decorrentes dos danos causados pelo desastre, devendo detalhar no mínimo: i) a descrição da obra; ii) as dimensões básicas; iii) a solução de engenharia proposta; iv) o custo global estimado; e as coordenadas geográficas da área do desastre.

155. A análise técnica realizada pela Sedec deve considerar a localização das metas em relação à delimitação das áreas afetadas, sua coerência com os danos apresentados no relatório de diagnóstico e o custo global estimado para a execução de cada proposta/meta.

156. Após a análise técnica das metas e a definição do valor da participação federal nas ações, a Sedec providenciará o empenho e oficializará ao ente beneficiário para que inicie o processo licitatório.

157. Finalizado o processo licitatório, o ente beneficiário deve encaminhar os documentos pertinentes, relacionados nos arts. 11 e 12 da Portaria MDR 3.033/2020, e solicitará à Sedec a transferência dos recursos.

158. Se a documentação encaminhada atender a todos os requisitos exigidos pela norma, o MIDR emitirá a portaria autorizando a transferência de recursos e a Sedec solicitará ao ente beneficiário as informações e documentos relativos à contratação, designação de fiscal de contrato e anotação de responsabilidade técnica da execução e da fiscalização.

159. Somente após a avaliação desses documentos é emitida a ordem bancária e liberados os recursos, que poderão ser transferidos: i) em parcela única, para as transferências de até R\$ 1 milhão; ii) em 2 parcelas (30% e 70%) nas transferências entre R\$ 1 milhão e R\$ 5,7 milhões; e em 3 parcelas (30%, 40% e 30%) nas transferências acima de R\$ 5,7 milhões.

160. A liberação das parcelas é realizada mediante solicitação do ente federativo beneficiário, acompanhada por declaração do fiscal do contrato e relatório de progresso com fotos atestados pelo representante legal do ente.

161. Em 15/4/2025 cerca de R\$ 610 milhões haviam sido empenhados para ações de reconstrução, 61% da dotação orçamentária consignada (R\$ 994 milhões), e as transferências efetivamente realizadas somavam R\$ 67 milhões, equivalente a 11% do total empenhado (R\$ 610 milhões) e a 7% da dotação original (R\$ 994 milhões).

162. Os principais entes beneficiados pelos empenhos formalizados pela Sedec, bem como os principais municípios que tiveram transferências de recursos efetivadas na data avaliada estão elencados nas Tabelas 14 e 15.

163. A relação completa dos municípios beneficiados com recursos para reconstrução e os

valores transferidos constam das peças 66 e 67.

Tabela 14 - Principais Beneficiados - Reconstrução (Empenhos emitidos)

Beneficiados	Processos de Repasses	Empenhado (R\$)	% Empenhado
Estado	8	60.077.778,74	9,9%
Gramado	4	57.300.039,51	9,4%
Santa Maria	12	44.020.301,44	7,2%
Agudo	5	27.735.331,08	4,5%
Roca Sales	6	19.391.988,01	3,2%
Sinimbu	5	18.464.896,57	3,0%
Rodeio Bonito	1	17.922.477,13	2,9%
Nova Palma	3	13.532.151,81	2,2%
Sobradinho	4	13.501.400,00	2,2%
Santa Tereza	3	13.073.590,27	2,1%
Arroio do Tigre	4	11.321.508,00	1,9%
Fontoura Xavier	2	10.855.417,98	1,8%
Lajeado	3	10.634.167,85	1,7%
Total (13 beneficiados)	60	317.831.048,39	52,1%
Total Geral (186 beneficiados)	419	609.666.704,47	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios em formato Excel extraídos do Sistema S2iD fornecidos pela Sedec em 15/4/2025 (peça 66).

Tabela 15 - Principais Beneficiados – Reconstrução (Transferências realizadas)

Beneficiado	Processos de Repasses	Transferido (R\$)	% Transferido em Relação ao Total Empenhado
Imigrante	9	5.301.149,08	0,9%
Canudos do Vale	4	4.640.817,04	0,8%
Roca Sales	6	4.381.030,40	0,7%
Forquetinha	1	3.918.000,00	0,6%
Estado	8	3.531.957,24	0,6%
Encantado	6	3.360.346,54	0,6%
Fontoura Xavier	2	3.167.829,58	0,5%
Relvado	8	2.913.967,02	0,5%
Nova Bréscia	4	2.235.171,64	0,4%
Campos Borges	1	1.939.723,83	0,3%
Coqueiro Baixo	4	1.932.135,02	0,3%
Barra do Rio Azul	4	1.927.219,83	0,3%
Candelária	3	1.639.940,00	0,3%
Total (13 beneficiados)	60	40.889.287,22	6,7%
Total Geral (186 beneficiados)	419	67.047.513,35	11,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios em formato Excel extraídos do Sistema S2iD fornecidos pela Sedec em 15/4/2025 (peça 67).

Nota: A última coluna da tabela se refere ao percentual transferido relativamente ao total empenhado e não ao total transferido.

II.10. Finalidade dos repasses orçamentários (Ação 22BQ)

164. Embora seja possível identificar no orçamento federal o montante de recursos destinados para ações de resposta e para ações de recuperação (Tabelas 7 e 8), bem como, mediante relatórios extraídos do sistema S2iD, fornecidos pela Sedec, também seja possível determinar os valores alocados por modalidade de repasse (Tabelas 9 a 15), não existem informações consolidadas sobre a finalidade dos repasses.

165. As finalidades específicas dos repasses, caracterizadas pela descrição dos itens e metas acordados nos formulários de solicitação de recursos ou planos de trabalho aprovados, não possuem uma descrição padronizada, tampouco são subgrupadas no âmbito das ações de proteção e defesa civil, mas apresentam apenas um detalhe dos bens adquiridos ou obras e serviços realizados.

166. Com o objetivo de identificar a finalidades dos repasses realizados no evento climático do Rio Grande do Sul, foi realizada uma análise individualizada dos repasses efetuados para ações de resposta, até 11/12/2024, para uma amostra de nove municípios (Canoas, Eldorado do Sul, Imigrante, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Maria, São Leopoldo e São Vendelino).

167. A amostra composta de 116 repasses contemplava empenhos que totalizavam R\$ 422 milhões e representavam 52,7% do total de recursos empenhados para ações de resposta em todo o Estado (cerca de R\$ 801 milhões) e está sintetizada na Tabela 16.

Tabela 16 - Repasses para ações de resposta na amostra composta por 9 municípios

Beneficiado	Processos de Repasses	Empenhado (R\$)
Canoas	15	159.069.167,74
São Leopoldo	41	150.085.543,07
Porto Alegre	20	59.214.388,68
Eldorado do Sul	8	25.546.201,67
São Vendelino	4	11.859.528,06
Rio Grande	6	9.033.201,29
Santa Maria	10	4.327.872,91
Pelotas	5	1.565.905,40
Imigrante	7	1.485.613,88
Total (9 beneficiados)	116	422.187.422,70

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Porta da Transparência em 11/12/2024.

168. Com base na análise individualizada dos 116 processos de repasses, desta amostra de 9 municípios, foi possível estabelecer alguns subgrupos que permitiram obter uma visão mais detalhada da finalidade dos recursos destinados para ações de resposta no Rio Grande do Sul.

169. No âmbito da amostra, verificou-se que uma parcela bastante representativa de recursos foi destinada à de ações de limpeza da área urbana afetada pelo desastre, a qual consumiu 73,5% dos recursos repassados para ações de resposta na amostra analisada.

Tabela 17 - Finalidade dos repasses para ações de resposta na amostra composta por 9 municípios

Ação/Finalidade	Processos de Repasses	Empenhado (R\$)	% Empenhado
Restabelecimento	101	390.804.563,70	92,6%
Limpeza Urbana	35	310.340.998,79	73,5%
Restabelecimento de infraestrutura viária, contenção de encostas, diques e outros serviços emergenciais	20	47.616.055,63	11,3%
Restabelecimento de Unidades Públicas	39	16.666.439,21	4,0%
Serviços de bombeamento de água	7	16.181.070,07	3,8%
Assistência	15	31.382.859,00	7,4%
Insumos emergenciais à população	9	30.437.859,00	7,2%
Insumos emergenciais para animais domésticos	6	945.000,00	0,2%
Total	116	422.187.422,70	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Porta da Transparência, em 11/12/2024, e de documentos extraídos do sistema S2iD.

170. No que concerne às ações de reconstrução, com base em Relatório Gerencial de Reconstrução fornecido pela Sedec, atualizado em 15/5/2025, cujos dados foram refinados e agrupados de acordo com a descrição do título da solicitação dos recursos, foi possível identificar as seguintes finalidades, elencadas na Tabela 18, específicas para as ações de reconstrução.

171. Ressalta-se que embora se trate de processos aprovados pela Sedec (não estão incluídos processos de solicitação de recursos indeferidos), os valores indicados se referem ao montante solicitado pelo município em cada processo, cuja aprovação nem sempre ocorre pelo valor integral solicitado.

172. Ainda assim, o agrupamento destes dados permite a obtenção de uma visão geral da

distribuição dos recursos para reconstrução.

Tabela 18 - Finalidade das ações de reconstrução

Finalidade	Processos de Repasses	Valor Solicitado (R\$)	% do Valor Total Solicitado
Ponte em Concreto Armado	142	389.279.542,22	42,9%
Infraestrutura Pública não Especificada	58	246.242.748,31	27,1%
Unidades Habitacionais Destruídas	194	96.194.140,43	10,6%
Pavimentação	9	55.829.555,23	6,2%
Drenagem Pluvial	11	55.182.417,21	6,1%
Obras de Contenção	12	39.490.669,92	4,4%
Estradas e Acessos	7	18.282.017,92	2,0%
Unidades Públicas	3	5.869.408,53	0,6%
Bueiros	2	674.256,82	0,1%
Passarela Metálica	1	205.000,00	0,0%
Total	439	907.249.756,59	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Gerencial de Reconstrução extraído do sistema S2iD fornecido pela Sedec em 15/5/2025.

II.11. Correlação com outros trabalhos do TCU

173. Como mencionado no Capítulo II.1, esta fiscalização se insere em um esforço coordenado e mais amplo do TCU, denominado **Programa Recupera Rio Grande do Sul**, destinado ao acompanhamento das ações de reestruturação do estado, de modo facilitar a transparência dos processos, reduzir a formalidade, flexibilizar a burocracia e oferecer segurança aos gestores públicos locais na tomada de decisões (<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-institui-programa-recupera-rio-grande-do-sul>).

174. Além dos acompanhamentos abertos no âmbito desse programa, este Tribunal autuou outras fiscalizações relacionadas ao desastre ocorrido no estado do Rio Grande do Sul em 2024. Entre esses trabalhos, merecem destaque a auditoria operacional nas ações de prevenção e mitigação a desastres e a auditoria das obras de Reconstrução no Estado do Rio Grande do Sul, a seguir comentadas.

175. Na **Auditoria Operacional em Prevenção a Desastres**, processo TC 008.979/2024-3, da relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, avaliou-se as ações de mitigação e prevenção a desastres no âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), abordando dois eixos principais: i) governança: análise das condições de governança no planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da PNPDEC, com foco na prevenção a desastres; e ii) obras: avaliação da eficácia de obras relevantes de prevenção realizadas no Brasil, no período de 2012 a 2024, com um recorte específico para os empreendimentos realizados no Rio Grande do Sul.

176. Especificamente em relação ao recorte no Rio Grande do Sul, constatou-se contribuição limitada dos investimentos da União na gestão de risco de desastres e na mitigação de efeitos de inundações e enxurradas no estado, o que influenciou negativamente na resiliência dos municípios e na vulnerabilidade da população afetada pelas tragédias ocorridas em setembro/2023 e maio/2024. Isso aconteceu, principalmente, devido a não conclusão dos objetos de quatro transferências de recursos firmadas em 2012 entre a União e o estado, que visaram a elaboração de estudos e projetos nas bacias hidrográficas dos Rios Gravataí, Sinos e Jacuí.

177. Quanto à **Auditoria das Obras de Reconstrução do Rio Grande do Sul**, objeto do processo TC 008.544/2025-5, da Relatoria do Min. Bruno Dantas, avaliou-se os atos e contratos relacionados às transferências de recursos federais para a reconstrução da infraestrutura danificada ou destruída pelo desastre ocorrido no estado. O trabalho integra o Fiscobras 2025 e visou contribuir

para que as obras de reconstrução sejam concluídas nos prazos e condições pactuados e se convertam em benefícios para a população afetada.

178. Além dessas fiscalizações, também merece destaque a *Solicitação do Congresso Nacional* objeto do TC 015.835/2024-3, da relatoria do Min Jorge de Oliveira, por meio do qual foi verificado possíveis indícios de violação dos princípios da publicidade e transparéncia pelo Governo Federal relativamente ao montante de recursos federais divulgados para o enfrentamento do desastre no Rio Grande do Sul. O processo foi julgado no mérito pelo Acórdão 287/2025-TCU-Plenário.

179. Por meio desse Acórdão, restou decidido que os princípios da publicidade e transparéncia vêm sendo atendidos pela disponibilização de dados orçamentários e financeiros no Painel do Orçamento Federal e no Portal da Transparéncia, mas ainda assim foram constatadas a tecnicas nas publicações do portal “Brasil Unido pelo Rio Grande do Sul”. Ademais, o Acórdão informou à Câmara dos Deputados que o TCU vem apurando as ações governamentais de reestruturação do estado no âmbito do Programa Recupera, sendo que, quando houver decisões de mérito, os acórdãos e votos correspondentes serão encaminhados ao Poder Legislativo; bem como pela decisão foi recomendado à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência de promover aperfeiçoamentos no portal “Brasil Unido pelo Rio Grande do Sul), considerando as falhas de transparéncia observadas.

180. Por fim, o desastre no Rio Grande do Sul foi destacado na declaração de voto do Ministro Bruno Dantas, no julgamento das *Contas do Presidente da República de 2024, objeto do TC 008.437/2025-4*. Na ocasião, o Ministro comentou sobre a criação do Programa Recupera-RS, destinado a acompanhar as ações de reconstrução, além de registrar que os acompanhamentos específicos autuados (TCs 008.817/2024-3, 008.813/2024-8 e 008.848/2024-6) serviriam de lastro fático para o fortalecimento do sistema de governança no enfrentamento a desastres.

181. O voto enfatizou que a análise da resposta a uma calamidade não deve restringir-se à verificação da conformidade fiscal, mas sim considerar a racionalidade da ação estatal. Nesse sentido, ressaltou a necessidade de elaboração de um marco regulatório de governança, capaz de definir, de antemão, a liderança e a articulação entre os múltiplos órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos nas ações.

182. Diante disso, o Ministro propôs – e o Plenário acolheu no Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário – a recomendação para que a Casa Civil, em articulação com os Ministérios da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e do Planejamento e Orçamento (MPO), conduza estudos técnicos para criação de um marco de governança e execução para resposta a calamidades de grande magnitude. Esse marco deverá prever mecanismos céleres de repasse de recursos e a implementação de um painel público de indicadores de desempenho de acesso aberto.

III. LIDERANÇA, ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO EXERCIDA PELO GOVERNO FEDERAL

183. Este capítulo tem por objetivo analisar a liderança exercida pelo Governo Federal na condução das ações de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução relacionadas ao desastre climático de 2024 no Rio Grande do Sul.

184. A avaliação concentrou-se na atuação da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria Extraordinária da Presidência da Repùblica de Apoio à Reconstrução (SERS) e da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), no âmbito de suas funções de articulação interministerial e coordenação federativa no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec).

185. A governança pública, conforme o Decreto 9.203/2017, compreende os mecanismos de

liderança, estratégia e controle voltados à entrega de resultados à sociedade. Neste capítulo é analisada a liderança, que abrange a articulação e a coordenação.

186. As ações de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução integram a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012), que estabelece a Sedec/MIDR como o órgão central do Sinpdec, responsável por articular e coordenar a resposta federal a desastres. Contudo, a experiência vivida no RS revelou que, diante da complexidade da crise, foi necessária a criação de uma instância extraordinária – a SERS – com status e prerrogativas institucionais ampliadas, para liderar a ação integrada do governo no território do Rio Grande do Sul.

187. As análises evidenciam que, embora a criação da SERS tenha fortalecido a articulação inicial, a ausência de mecanismos permanentes de coordenação estratégica federal e a posterior extinção da Secretaria comprometeram a continuidade institucional das ações. Dessa forma, no subitem III.1 é apresentado o achado da auditoria relativo a fragilidades na liderança federal nas fases pós-emergenciais da resposta ao desastre. São demonstradas as limitações estruturais da Sedec/MIDR, a fragilidade da governança interministerial e as implicações dessa lacuna para a efetividade da reconstrução.

III.1. Fragilidade na liderança estratégica e na articulação federativa nas fases pós-emergenciais da resposta ao desastre no Rio Grande do Sul (Achado 1)

188. Devido às limitações institucionais da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR) para exercer plenamente a sua função de órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), à ausência de instrumentos normativos que definam critérios e mecanismos estruturados de coordenação interministerial em desastres de grande magnitude, e à descontinuidade ocasionada pela extinção da Secretaria Extraordinária da Presidência da República para Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul (SERS), sem a designação de estrutura sucessora com atribuições que preservassem sua autoridade política, capacidade de articulação interministerial e prerrogativas institucionais, ocorreu fragilidade na liderança estratégica e na articulação federativa nas fases pós-emergenciais de resposta ao desastre.

189. Tal contexto pode comprometer a efetividade das ações de reconstrução, com risco de fragmentação das ações ministeriais e redução da tempestividade na aplicação dos recursos federais, impactando negativamente as etapas pós-emergenciais respectivas.

190. Registra-se que o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), instituído pela Lei 12.608/2012 e regulamentado pelo Decreto 10.593/2020, constitui a base normativa e organizacional da política de gerenciamento de riscos e desastres no Brasil.

191. O Sinpdec é integrado por entes federados, órgãos e entidades da Administração Pública e instituições privadas, e tem como finalidade planejar, articular e coordenar ações preventivas, de preparação, resposta e reconstrução.

192. Já a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR) é o órgão central do Sinpdec, incumbida de coordenar e dar apoio técnico ao Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (Sifdec), além de articular os órgãos e entidades federais para a execução das ações de gerenciamento de riscos de desastres no âmbito desse sistema (art. 5º do Decreto 10.593/2020).

193. O Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec), por sua vez, é um órgão colegiado de natureza consultiva, integrante da estrutura do MIDR, cuja função, dentre outras, é propor critérios e diretrizes complementares à implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), monitorar o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC) e criar programas e atos normativos relacionados à matéria de proteção e defesa civil para o fortalecimento da política pública, incluindo a elaboração e o monitoramento do PNPDEC (art. 14 do Decreto nº 10.593/2020).

194. Apesar de sua posição central, a Sedec/MIDR não dispõe de autoridade funcional sobre os demais órgãos federais atinentes à temática de defesa civil. Sua atuação é baseada em articulação técnica, mas não existe previsão legal de hierarquia funcional ou poder decisório sobre os demais ministérios em situações de crise. Outrossim, o Conpdec, mesmo regulamentado, não foi plenamente implementado, tampouco exerce funções deliberativas vinculantes.

195. Tais limitações foram reconhecidas pela própria Sedec/MIDR nos documentos “Proposta de reestruturação da Sedec visando ao fortalecimento do Sinpdec”, “Fortalecimento do Sinpdec e reestruturação da defesa civil” (peça 68, 21-28 e 38-39) e na Transcrição da reunião entre Sedec e TCU no dia 17/3/2025 (peça 69, p. 1).

196. No contexto do desastre de grande magnitude que atingiu o Rio Grande do Sul em 2024, as fragilidades estruturais da Sedec/MIDR tornaram-se evidentes. Essa Secretaria, mesmo sendo o órgão central do Sinpdec, e apesar de sua qualificação técnica e dedicação operacional, enfrentou severas restrições institucionais, além de carência de equipe técnica, estrutura física dispersa e baixa capacidade de articulação interministerial durante a crise.

197. Diante dessa realidade, o Governo Federal criou, por meio da Medida Provisória 1.220/2024 e do Decreto 12.027/2024, a Secretaria Extraordinária da Presidência da República para apoio à reconstrução do Rio Grande do Sul (SERS), com status de ministério, e subordinada à Casa Civil da Presidência da República.

198. A criação da SERS foi justificada na exposição de motivos da MP como necessária para garantir uma instância de articulação direta com os ministérios, o Congresso Nacional e os entes federados, diante da complexidade do desastre.

199. Durante sua vigência, a Secretaria exerceu papel central na coordenação estratégica da resposta federal ao desastre, articulando múltiplos atores, promovendo a integração entre ministérios e entes federados, e liderando medidas emergenciais e estruturantes de grande envergadura (Nota Informativa 1/2025/SAM/CC/PR, peça 60, p. 1).

200. Conforme registrado pela Casa Civil nessa nota, a SERS “procurou promover a articulação societária e interfederativa necessária para fazer frente a um evento da magnitude do desastre climático de 2024” (peça 60 p. 5).

201. Essa articulação foi então operacionalizada por meio da disponibilização de políticas já consolidadas no âmbito do Governo Federal, com interlocução direta entre a Secretaria e os ministérios e órgãos temáticos responsáveis. Tal estratégia reforça, nas palavras da Casa Civil, o alinhamento da atuação da SERS aos princípios da PNPDEC, destacando seu papel como ponto focal de convergência entre Estado, municípios, União e sociedade civil (peça 60, p. 5).

202. A atuação da SERS se deu em um cenário sem precedentes, marcado pela maior catástrofe ambiental da história do Rio Grande do Sul, que atingiu diretamente mais de 450 municípios e 800 mil pessoas. Em resposta a essa crise, a Secretaria destacou suas iniciativas por meio da Nota Informativa 1/2025/SAM/CC/PR, peça 60, p. 1, 3 e 4):

1. **Implantação das Salas de situação interministeriais em Brasília e Porto Alegre**, com mais de 100 reuniões técnicas e estratégicas realizadas para o planejamento e monitoramento das ações governamentais;
2. **Criação do Escritório de Monitoramento Interministerial**, atuando in loco na capital gaúcha com foco na articulação direta entre ministérios e autoridades locais;
3. **Operação de salvamento e acolhimento**, com mobilização de equipes civis e militares, resultando no resgate de mais de 84 mil pessoas e 15 mil animais, além de garantir abrigo temporário a cerca de 80 mil cidadãos em situação de vulnerabilidade;
4. **Distribuição de milhares de toneladas de donativos**, incluindo água, alimentos, roupas e itens de higiene básica;

5. *Apoio técnico direto a municípios*, especialmente na elaboração e revisão de planos de trabalho voltados às ações de restabelecimento e reconstrução;
6. *Articulação institucional com o Congresso Nacional*, que resultou na flexibilização das regras fiscais (Decreto Legislativo nº 36/2024) e na alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para viabilizar transferências emergenciais;
7. *Suspensão da dívida do Estado com a União por 36 meses*, conforme previsto na Lei Complementar nº 206/2024;
8. *Implementação do Auxílio Reconstrução*, com repasse de R\$ 5.100,00 por família desalojada ou desabrigada;
9. *Transferência direta de aproximadamente R\$ 6,8 bilhões à população gaúcha*, por meio da antecipação de benefícios previdenciários, saque do FGTS, ampliação do Bolsa Família e concessão de auxílio-desemprego;
10. *Implementação de medidas habitacionais específicas*, como o Minha Casa Minha Vida – Calamidade e a modalidade de Compra Assistida;
11. *Alocação de mais de R\$ 1 bilhão para a área da saúde*, visando à reconstrução de unidades, ampliação de leitos e fornecimento de medicamentos;
12. *Disponibilização de recursos para a educação*, com recuperação de escolas públicas, concessão de bolsas para estudantes universitários atingidos e flexibilização do uso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
13. *Apoio ao setor produtivo e ao campo*, por meio de linhas de crédito especiais (Pronampe Solidário, recursos do Fundo Social do Pré-Sal), políticas de desendividamento e medidas de estímulo econômico;
14. *Investimentos em infraestrutura de mobilidade*, como a recuperação de rodovias federais, da linha de trem metropolitano e do Aeroporto Salgado Filho;
15. *Anúncio de obras preventivas*, com foco em drenagem urbana e controle de cheias;
16. *Atuação transparente e comunicação pública estruturada*, por meio da publicação de mais de 30 boletins oficiais no portal “Brasil Unido pelo RS”.
17. *Atuação transparente e comunicação pública estruturada*, por meio da publicação de mais de 30 boletins oficiais no portal “Brasil Unido pelo RS”.

203. Essas ações revelam um esforço coordenado de elevada complexidade e reforçam o papel da SERS como unidade política e técnica fundamental para assegurar a agilidade e integração da resposta federal ao desastre de grandes proporções.

204. Segundo consta na Nota Informativa 1/2025/SAM/CC/PR (peça 60, p. 3 e 4), a articulação da Secretaria com a Sedec/MIDR, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e os municípios se deu nos seguintes termos:

- **Articulação com a Sedec:** No eixo técnico da gestão do desastre, a SERS atuou em cooperação com a Sedec, superando dificuldades operacionais típicas de crises de grande magnitude por meio de “alinhamento institucional e convergência de propósitos”. A Sedec foi responsável pela coordenação das ações de defesa civil, como o reconhecimento das situações de emergência e calamidade pública, apoio ao auxílio-reconstrução (mais de 400 mil cadastros aprovados), e ações estruturantes com aplicação de R\$ 1,4 bilhão em medidas de proteção, prevenção e dragagem. Além disso, cerca de 600 agentes federais foram mobilizados para atuar no restabelecimento dos serviços essenciais à população.
- **Articulação com o Governo do Estado do RS:** A relação entre a SERS e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul foi marcada por “colaboração efetiva, mesmo diante de eventuais divergências político-institucionais”. Prevaleceu um espírito republicano, com foco na superação dos impactos da catástrofe. Essa articulação resultou em medidas robustas, como a suspensão da dívida estadual com a União por três anos e a isenção dos juros nesse período, conforme regulamentado pela Lei Complementar nº 206/2024, liberando R\$ 11 bilhões para o fundo de reconstrução do Estado e um perdão adicional de R\$ 12 bilhões em encargos financeiros.
- **Articulação com os municípios afetados:** A SERS também desempenhou papel central como instância facilitadora da interlocução entre os municípios atingidos e o Governo Federal. Sua atuação foi especialmente relevante para os pequenos e médios municípios, que enfrentam desafios

estruturais em situações de crise. Por meio de apoio técnico direto e diálogo permanente, a Secretaria ampliou a capacidade institucional local para elaborar planos de trabalho, acessar políticas públicas federais e implementar ações de resposta e reconstrução com mais efetividade.

205. Essa percepção foi corroborada pelos resultados da pesquisa tipo Survey, encaminhada a todos os 497 municípios do estado e respondida por 336 (cerca de 68%). Ao considerar apenas as respostas válidas, 140 municípios (57,6% de respostas válidas) relataram ter participado de reuniões presenciais ou remotas com a Secretaria Extraordinária de Apoio à Reconstrução do RS (SERS), enquanto 103 (42,4% de respostas válidas) afirmaram não ter participado. Entre os municípios que compareceram às reuniões, 47,4% declararam que suas necessidades foram integralmente ouvidas, 40,9% afirmaram que foram parcialmente ouvidas e 11,7% avaliaram que não foram escutados. Em todos os quesitos, observou-se um número considerável de respostas em branco, “não se aplica” ou “não sei opinar”, as quais foram excluídas do cálculo dos percentuais — situação que pode estar relacionada à recente troca de gestão na maioria dos municípios e à possível ausência de familiaridade do respondente com o tema (Apêndice B).

206. Tais resultados demonstram o reconhecimento da SERS como uma instância útil e legitimada de coordenação no período inicial da emergência, especialmente para municípios com menor capacidade institucional, o que reforça seu papel positivo na articulação federativa emergencial.

207. Além dessas ações, a Nota Informativa 2/2025/SADJ-V/SAM/CC/PR ressalta que o Governo Federal manteve interlocução contínua com o Governo Estadual do Rio Grande do Sul e respectivos municípios desde o início das ações de busca e salvamento, mesmo antes da criação da SERS (peça 70, p. 4-5).

208. Destaca-se a relação colaborativa entre a SERS e o órgão estadual de defesa civil, superando divergências político-institucionais em prol da população afetada. A articulação entre a SERS e os municípios foi descrita como institucional e colaborativa, revelando, contudo, disparidades na capacidade técnica dos pequenos municípios para responderem adequadamente à crise, o que demandou apoio técnico da União, do Estado, de universidades e da sociedade civil organizada (peça 70, p. 5).

209. Embora a Casa Civil tenha destacado uma articulação satisfatória com diversos atores, inclusive com o Governo do Rio Grande do Sul e os entes municipais, a Secretaria de Reconstrução Gaúcha e a Casa Militar (SERG/CM) entenderam que a interlocução com a SERS foi pontual, restrita a visitas de comitivas de Brasília/DF, sem a constituição de rotinas de trabalho conjuntas (Nota Técnica Conjunta 1/2025 SERG/CM, peça 71, p. 2). Tal relato foi apresentado como crítica pelas instâncias estaduais, indicando que, na visão desses órgãos, houve limitação na articulação da SERS com a governança estadual da reconstrução.

210. Segundo a Defesa Civil/RS, o papel da SERS na governança federal não foi claro, sendo percebida como promotora de uma maior burocracia no sistema já estabelecido de proteção e defesa civil, que opera com fluxos consolidados por meio da Sedec/MIDR. Aduz que a SERS não participou efetivamente da fase de reconstrução e não houve ações identificadas sob sua liderança neste período. O entendimento da Secretaria de Reconstrução Gaúcha, ratificado pela Defesa Civil/RS, é que o investimento deveria ser centrado na coordenação do SINPDEC, ou seja, na Sedec/MIDR (peça 71, p. 3-4).

211. Apesar da crítica institucional registrada pela Defesa Civil/RS, os dados da pesquisa Survey, encaminhada a todos os 497 municípios do Rio Grande do Sul e respondida por 336 deles (cerca de 68%), revelaram percepções mistas sobre a atuação da Sedec/MIDR. Considerando apenas as respostas válidas em cada item, 182 municípios (73,1% das respostas válidas) avaliaram sua atuação como adequada, 59 (23,7% das respostas válidas) a consideraram parcialmente adequada e 8 (3,2% das respostas válidas) a avaliaram como inadequada. Quanto à suficiência de sua estrutura

para atender às demandas no contexto pós-desastre, 96 municípios (38,2% das respostas válidas) responderam positivamente, 124 (49,4% das respostas válidas) afirmaram que foi parcialmente suficiente e 31 (12,4% das respostas válidas) a consideraram insuficiente. Já em relação à tempestividade no primeiro momento do enfrentamento do desastre, 87 municípios (39,4% das respostas válidas) consideraram que houve agilidade, enquanto 67 (30,3% das respostas válidas) avaliaram como parcialmente tempestiva e outros 67 (30,3% das respostas válidas) como não tempestiva. Em todos os quesitos, observou-se número expressivo de respostas em branco ou “não sei opinar”, o que pode estar associado à recente troca de gestão em grande parte dos municípios pesquisados e à possível ausência de familiaridade dos respondentes com os temas (Apêndice B).

212. Esses resultados reforçam os achados da auditoria quanto às limitações estruturais e operacionais da Sedec/MIDR, ainda que sua atuação tenha sido reconhecida como tecnicamente relevante por parte dos respondentes.

213. A Defesa Civil/RS declarou ainda que a atuação direta de atores federais, como o Ministério das Cidades, gerou insegurança normativa e dificuldades operacionais, diante da ausência de integração com os fluxos próprios do sistema de defesa civil. Na visão da Defesa Civil/RS, essa situação refletiria a ausência de um mecanismo estruturado e permanente de coordenação interministerial federal – percepção que converge com diagnósticos identificados pela auditoria (peça 71).

214. Adicionalmente, foi relatado que a SERS promoveu duas Missões Institucionais, em janeiro e março de 2025 (Nota Informativa 2/2025SADJ-V/SAM/CC/PR, peça 70, p. 4), que possibilitaram encontros presenciais com 130 prefeituras, nos quais se esclareceram dúvidas e se promoveu o diálogo direto com órgãos como o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS), o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e o Ministério das Cidades (MCID), além do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da Caixa Econômica Federal.

215. Essas ações evidenciam esforços concretos de articulação federativa *in loco*, coerentes com os princípios de liderança pública estabelecidos no Decreto 9.203/2017 e com as diretrizes da PNPDEC, sobretudo as previstas no art. 4º, inc. I e II, da Lei 12.608/2012.

216. Paralelamente, a Casa Civil da Presidência da República divulgou mais de 30 boletins informativos no portal “Brasil Unido pelo RS”, entre maio e julho de 2024, descrevendo ações ministeriais, operações e medidas adotadas (peça 70, p. 3). Embora relevantes para a transparéncia pública, esses boletins não evidenciaram a existência de uma instância formal de governança estratégica federal, pactuação federativa ou deliberação colegiada voltada à reconstrução, nem fluxos articulados com o Sistema Integrado de Informações de Desastre (S2iD).

217. Com a extinção da SERS em dezembro de 2024, foi instituída a Casa de Governo no RS (CasaGovRS) por meio do Decreto 12.317/2024. Suas atribuições incluem promover a interlocução entre as esferas federal, estadual e municipal, além de articular e acompanhar a execução de políticas públicas e monitorar informações relativas à reconstrução.

218. No entanto, ao contrário da SERS, a CasaGovRS não possui status ministerial, estando subordinada à Secretaria de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil. Não herdou quadro técnico próprio, nem dispõe de orçamento exclusivo. Além disso, a nova estrutura não absorveu a competência de articulação com os ministérios, uma das principais atribuições da SERS, o que configura redução das prerrogativas funcionais e da capacidade de liderança estratégica do Governo Federal nas fases subsequentes da resposta (peça 60, p. 2).

219. Registra-se que a Secretaria de Reconstrução Gaúcha e a Casa Civil/RS entenderam que não houve impacto prático decorrente da extinção da SERS, ou de sua transformação em Casa de Governo, dado que não havia canais estruturados de interlocução com esses órgãos. Da mesma

forma, a Defesa Civil/RS reafirmou que sua articulação efetiva sempre se deu por meio da Sedec/MIDR (peça 71, p. 5). Ou seja, o canal técnico institucional da Defesa Civil/RS com o Governo Federal permaneceu sendo a Sedec/MIDR, inclusive durante e após a extinção da SERS, o que reforça a centralidade da Sedec/MIDR no sistema de governança da resposta a desastres.

220. Tal centralidade, contudo, não se reflete em capacidade institucional da Sedec/MIDR. Conforme exposto na Nota Técnica 13/2024/CEI/CGEA/DOP/SEDEC-MIDR, de 16/10/2024 (peça 72, p. 4-5), a Sedec/MIDR enfrenta um grave descompasso entre suas competências legais e sua estrutura organizacional. A nota registra ainda que “seu quadro é composto por número reduzido de servidores, frequentemente cedidos de outros órgãos, sem carreira própria, operando com base no improviso e voluntariado de alguns poucos”.

221. A referida nota ainda destaca que a atuação da Sedec/MIDR se restringe, por força da limitação estrutural, às ações mais imediatas de preparação, resposta e recuperação de desastres recorrentes, como os hidrogeológicos e meteorológicos.

222. Mesmo essas ações, contudo, são realizadas com insuficiência e desgaste extremo dos servidores. Ainda, a liderança legal da Sedec/MIDR sobre os demais órgãos do Sinpdec não é reconhecida na prática por outros ministérios e instituições, dificultando a articulação federativa necessária (peças 60 e 70).

223. Essas limitações estruturais afetaram diretamente a governança da resposta federal ao desastre no RS, pois, diante da ausência de uma instância interministerial formal e do enfraquecimento da SERS, a expectativa recaiu sobre a Sedec/MIDR, que, segundo a própria nota técnica, opera de forma “distante do tomador de decisão, fragmentada em pequenos espaços físicos desconectados”, e com “menos de 100 pessoas para atender a demandas de milhares de municípios simultaneamente” (peças 60 e 70).

224. Ainda de acordo com a Nota Informativa 1/2025/SAM/CC/PR (peça 60, p. 4), a própria Casa Civil reconheceu que, embora nenhuma instituição estivesse plenamente preparada para um evento da magnitude verificada no RS, a Sedec/MIDR desempenhou papel técnico e operacional relevante nas ações iniciais de resposta, especialmente no socorro às populações atingidas e no restabelecimento de serviços essenciais.

225. Contudo, a gravidade do desastre evidenciou a necessidade de evolução institucional do Sinpdec, tanto em sua capacidade técnica e operacional, quanto em sua governança e articulação nacional. A experiência vivida no RS é considerada, pela própria Casa Civil, um marco que exige o aperfeiçoamento do sistema e de seus instrumentos estratégicos, como o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad) e os sistemas de alerta precoce (peça 60, p. 5).

226. Em consonância com esses diagnósticos, a pesquisa tipo Survey foi encaminhada a todos os 497 municípios do Rio Grande do Sul e recebeu 336 respostas (cerca de 68% de taxa de participação). Considerando apenas as respostas válidas em cada quesito, verificou-se que, na questão sobre situações excepcionais ou de vulnerabilidade que não receberam tratamento adequado por parte do Governo Federal (SERS e Sedec), 33 municípios (13,8%) responderam “Sim”, 193 (80,4%) responderam “Não” e 14 (5,8%) assinalaram “Outra” — de um total de 240 respostas válidas, após exclusão de 96 registros de “não sei informar/não se aplica”. Já quanto à priorização de ações ou alocação de recursos de forma diferente das propostas encaminhadas, 43 municípios (21,5%) responderam “Sim”, 119 (59,5%) “Não” e 38 (19,0%) “Parcialmente” — de um total de 200 respostas válidas, após exclusão de 136 registros de “não sei informar/não se aplica”. Em ambas as perguntas, observou-se número expressivo de respostas em branco ou “não sei opinar”, o que pode estar associado à recente troca de gestão em grande parte dos municípios pesquisados e à possível ausência de familiaridade dos respondentes com os temas (Apêndice B).

227. Tais evidências reforçaram a percepção de que o modelo institucional vigente apresentava

limitações significativas para coordenar desastres de grande magnitude. Diante disso, o Governo Federal iniciou discussões para o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), com destaque para o fortalecimento da Sedec/MIDR e a busca por modelos de governança mais integrados, inspirados em boas práticas internacionais.

228. Como reflexo dessas discussões, o Presidente da República editou o Despacho de 18/9/2024 (peça 73), determinando ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Ministério da Defesa, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e à Casa Civil da Presidência da República a elaboração de uma proposta de reestruturação da Defesa Civil, com vistas ao fortalecimento do Sinpdec. A medida estabeleceu prazo de sessenta dias para apresentação da proposta, visando à atuação articulada entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

229. A equipe de auditoria teve acesso à minuta da proposta de reestruturação da Sedec/MIDR; aos documentos técnicos da 2ª Oficina Técnica entre Casa Civil e Sedec/MIDR; à apresentação “Fortalecimento do Sinpdec” (2024); e ao documento “Proposta de Reestruturação da Sedec” (peça 68). Esses materiais apontam soluções baseadas em boas práticas internacionais, como a Federal Emergency Management Agency - FEMA (EUA), a Proteção Civil da Itália e o Gabinete de Emergência do Japão.

230. Tais modelos são caracterizados por liderança centralizada, regionalização, orçamento próprio e autoridade funcional sobre as ações federais. A tabela 19 apresenta um comparativo que sintetiza essas diferenças institucionais:

Tabela 19 - Quadro comparativo

Características	FEMA (EUA)	Gabinete Japão	Proteção Civil (Itália)	Modelo Brasileiro Atual
Status institucional	Agência federal autônoma	Secretaria vinculada ao Primeiro-Ministro	Departamento nacional com status ministerial	Secretaria subordinada ao ministério (MIDR)
Autoridade funcional	Sim (coordena todos os níveis e ministérios)	Sim (ativa gabinete de crise com poder decisório)	Sim (coordena operações e define diretrizes)	Limitada (articula, mas não coordena efetivamente)
Presença regional	10 escritórios regionais	Gabinetes regionais e locais	Coordenação com regiões e províncias	Não possui estrutura regional
Orçamento próprio	Sim (US\$ 20 bi/ano)	Sim	Sim	Parcial e dependente de repasses anuais
Base legal estruturada	Leis e regulamentos próprios	Sim Lei de resposta a emergências	Código de Proteção Civil	Lei 12.608/2012 e Decreto 10.593/2020

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos Fortalecimento do Sinpdec (2024) e Proposta de Reestruturação da Sedec/MIDR

231. Das alternativas discutidas na referida Oficina Técnica, constou a análise da viabilidade de se instituir uma estrutura federal de coordenação estratégica, com status apropriado e escopo interministerial, inspirada em boas práticas internacionais, como a da FEMA (EUA) (peça 68). Inclusive, de acordo com o portal oficial da FEMA, essa agência é autônoma com autoridade legal para coordenar, em nível nacional, as respostas a desastres, articulando governo federal, estados e municípios, com orçamento próprio e posição institucional no centro do governo.

232. Essa reestruturação da Sedec/MIDR pode promover maior clareza de papéis, além de melhor articulação intergovernamental e maior continuidade entre as fases da resposta federal a desastres de grande porte, respeitada a discricionariedade administrativa dos gestores.

233. A Casa Civil sinalizou ainda, como um dos aprendizados extraídos do caso gaúcho, a possibilidade de replicar, em futuros eventos de semelhante magnitude, a estratégia de criação de estruturas transitórias com identidade institucional própria, voltadas exclusivamente à coordenação federal em campo - conforme implementado com a SERS (peça 60, p. 5).

234. Tal possibilidade aponta para um modelo híbrido: fortalecimento do órgão central permanente (Sedec/MIDR) e, quando necessário, acionamento de estruturas extraordinárias com foco estratégico, conforme a natureza e a escala do desastre.

235. Destarte, verificou-se que a liderança (articulação e coordenação) exercida pela Casa Civil, pela Secretaria da Presidência para Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul (SERS) e pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR) junto aos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais do Rio Grande do Sul para a execução das ações de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução no referido estado, mostrou-se adequada e eficaz na fase inicial do desastre, com destaque para a atuação integrada e célere proporcionada pela criação da SERS. Entretanto, a ausência de mecanismos permanentes de coordenação estratégica federal, somada à extinção da SERS sem a criação de uma instância que preservasse sua autoridade política, capacidade de articulação interministerial e prerrogativas institucionais, revelou fragilidades relevantes nas etapas subsequentes da resposta.

236. Nesse contexto, observou-se dificuldade de articulação interministerial, ausência de referência clara para os entes federados e limitações da Sedec/MIDR para exercer a coordenação sistêmica do Sinpdec no contexto de alta complexidade, como foi o caso do desastre do Rio Grande do Sul em tela. Assim, concluiu-se que a liderança federal, embora presente no início da emergência, careceu de continuidade e estrutura institucional para sustentar uma coordenação integrada e eficaz nas fases pós-emergenciais.

237. Como efeitos dessa descontinuidade na liderança federal, observou-se o comprometimento da efetividade das ações de restabelecimento e reconstrução, dada a ausência de diretrizes integradas e de coordenação técnica permanente. Verificou-se ainda o risco de fragmentação das ações entre diferentes ministérios, sem a presença de um órgão com autoridade política e capacidade institucional para alinhar prioridades, ações e recursos. A falta de uma referência estratégica clara no âmbito federal também pode gerar insegurança e baixa previsibilidade para estados e municípios. Além disso, identificou-se potencial perda de tempestividade e efetividade na aplicação dos recursos federais, especialmente nas fases posteriores à emergência, bem como a redução da continuidade institucional na execução das ações de resposta.

238. Ante todo o exposto, propõe-se determinar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, que, no prazo de 180 dias, atuem, considerando suas competências, de forma articulada para fortalecer institucionalmente a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), assegurando condições para que ela exerça de maneira plena sua função como órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, em atenção ao disposto no art. 5º, no art. 11, inc. I e no art. 26, inc. II, do Decreto 10.593/2020; e no art. 2º, inc. I, no art. 3º, no art. 4º, inc. I, IV e X, e no art. 5º, do Decreto 9.203/2017.

239. Esse fortalecimento deve incluir, entre outras ações, o aumento da autoridade técnica e funcional da Secretaria perante os demais órgãos federais, a reavaliação de sua estrutura organizacional com base na proposta de reestruturação já em análise na Casa Civil, e a definição de instrumentos de governança que promovam atuação integrada entre os entes federativos e os diversos setores do Governo Federal.

240. A participação do Ministério da Gestão e Inovação nesse encaminhamento mostra-se oportuna devido às competências que lhe foram atribuídas, relacionadas à gestão de pessoas, ao

desenho organizacional e à simplificação administrativa, conforme disposto no art. 14 do Decreto 12.102/2024: "promover e coordenar estudos e discussões sobre a transformação do Estado, por meio de medidas sobre organização administrativa, servidores, empregados, tecnologia e prestação de serviços públicos" e "propor e coordenar projetos e iniciativas destinados à simplificação administrativa, à eficiência, à efetividade da prestação dos serviços públicos e à ampliação da capacidade estatal".

241. Além disso, propõe-se recomendar Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional que avalie a possibilidade de institucionalizar um modelo organizacional voltado à coordenação federal em desastres de grande magnitude, considerando as lições aprendidas no caso ocorrido no Rio Grande do Sul e a experiência da Secretaria Extraordinária da Presidência da República de Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul.

242. Esse modelo poderia prever a criação, desde o início da resposta federal, de estruturas transitórias interministeriais com funções formalmente estabelecidas, critérios claros para sua ativação e desmobilização, e protocolos de atuação baseados em experiências internacionais bem-sucedidas, devidamente adaptadas à realidade brasileira. Também seria importante assegurar o alinhamento desse modelo às diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, aos objetivos do sistema de proteção e defesa civil e aos princípios da governança pública.

243. Os encaminhamentos propostos neste achado encontram reforço no Acórdão 1.326/2025 – TCU/Plenário, que, ao apreciar as contas da Presidência da República, recomendou à Casa Civil a condução de estudos técnicos para criação de um marco de governança e execução para resposta a calamidades de grande magnitude, convergente com as constatações desta fiscalização.

244. Tal convergência fortalece as recomendações aqui formuladas, ao reconhecer a necessidade de dotar o país de um modelo organizacional legitimado, com autoridade funcional e instrumentos de governança que assegurem liderança, integração e transparéncia em contextos de crise.

245. Ressalte-se que tramita nesta unidade técnica o TC 008.979/2024-3, com escopo distinto, mas complementar, voltado à governança da PNPDEC em tempos de normalidade, com foco em prevenção e mitigação de riscos. Enquanto aquele trabalho examina a política em caráter perene, este relatório se concentrou na atuação do Governo Federal durante a resposta ao desastre de grande magnitude no Rio Grande do Sul.

246. A complementariedade entre as duas fiscalizações evidencia a abordagem sistêmica do TCU sobre o ciclo completo da política de proteção e defesa civil, da prevenção à resposta e reconstrução, reforçando a importância de fortalecer a Sedec/MIDR como órgão central do Sinpdec.

247. Pelas propostas a esse achado, esperam-se, como benefícios: (i) o fortalecimento interinstitucional da Sedec/MIDR; (ii) a melhoria da governança federal em contextos de desastre de grande magnitude; (iii) o reforço da articulação entre União, estados e municípios no enfrentamento de desastres; (iv) o aumento da previsibilidade e da continuidade institucional nas ações de resposta a desastres; (v) o fortalecimento da confiança dos entes federativos e da sociedade civil na gestão da reconstrução; e, (vi) a maior efetividade das ações públicas e otimização da aplicação dos recursos.

248. Essa distinção demonstra o olhar sistêmico do TCU sobre o ciclo completo da política pública de proteção e defesa civil, desde a sua formulação e planejamento preventivo até a sua execução em contextos emergenciais e de reconstrução.

IV. ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL

249. Este capítulo tem por objetivo avaliar a adequação das estratégias adotadas pelo Governo Federal para o enfrentamento do desastre climático ocorrido no Rio Grande do Sul, em 2024.

250. A análise considerou, em especial, os processos de decisão conduzidos pela Casa Civil da Presidência da República, pela Secretaria Extraordinária da Presidência da República de Apoio à Reconstrução (SERS) e pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), no âmbito de suas competências e em consonância com os princípios de governança estabelecidos no Decreto 9.203/2017.

251. A análise das estratégias federais evidenciou uma atuação relevante e articulada na fase emergencial, com destaque para a criação da SERS, a mobilização de centros de decisão e a presença da Sedec em campo.

252. No entanto, foram identificadas fragilidades estruturais que comprometeram a continuidade da coordenação estratégica nas fases subsequentes, especialmente no restabelecimento e na reconstrução.

253. A ausência de um diagnóstico baseado em riscos, de diretrizes nacionais formalizadas e de protocolos operacionais padronizados representou uma limitação relevante para a continuidade e a articulação das estratégias federais nas fases subsequentes ao atendimento emergencial, conforme achado relatado no subitem IV.1.

IV.1. Falhas na condução das estratégias federais frente ao desastre no estado do Rio Grande do Sul, como a não realização de diagnóstico de riscos, a ausência de metas e diretrizes claras e a fragmentação da tomada das decisões (Achado 2)

254. Devido à limitada capacidade institucional da liderança federal prevista na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, especialmente da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), enquanto órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), somada à ausência de planejamento estratégico e à descontinuidade da articulação após a extinção da Secretaria Extraordinária de Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul (SERS), ocorreram falhas na condução das estratégias federais frente ao desastre nesse estado, como a não realização de diagnóstico de riscos, a ausência de metas e diretrizes claras e a fragmentação da tomada de decisões e a falta de planos formais de transição. Isso resultou em uma condução predominantemente reativa e operacional para enfrentamento do desastre, impactando negativamente a liderança (coordenação e articulação) nacional, bem como a tempestividade e a efetividade das ações nas fases de restabelecimento e reconstrução.

255. Durante o enfrentamento do desastre climático de grandes proporções que atingiu o Rio Grande do Sul em 2024, observou-se que, embora exista formalmente uma instância de liderança federal definida no arcabouço jurídico da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012 e Decreto 10.593/2020), exercida pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), como órgão central do Sinpdec, essa estrutura mostrou-se insuficiente para atuar na coordenação e articulação interinstitucional exigidas por eventos dessa magnitude.

256. A Casa Civil informou que, diante do ineditismo do desastre e da sua evolução contínua ao longo de semanas, não foi possível estabelecer, em tempo hábil, um diagnóstico baseado em riscos, nem elaborar metas, diretrizes e indicadores para orientar estrategicamente a resposta federal (peça 60).

257. A prioridade, naquele momento, concentrou-se na mobilização de equipes de socorro e no atendimento emergencial da população, o que resultou na condução predominantemente reativa e operacional das ações. Como consequência, a resposta federal foi marcada por limitações de planejamento estratégico e pela ausência de coordenação e articulação sustentada entre os órgãos federais, principalmente após a fase de resposta.

258. A Casa Civil acrescentou que, para suprir, ainda que parcialmente, a lacuna de coordenação e articulação estratégica, foi criada, por meio da Medida Provisória 1.220/2024, a

Secretaria Extraordinária da Presidência da República para Apoio à Reconstrução do RS (SERS), com atuação política e interinstitucional relevante na fase inicial da crise (peça 60, p. 1).

259. *A estratégia de intervenção da SERS consistiu na aderência de sua atuação às políticas públicas setoriais já consolidadas no âmbito do Governo Federal, principalmente nas áreas temáticas necessárias ao enfrentamento do desastre climático, atuando estrategicamente junto aos atores envolvidos: Sedec, pastas ministeriais, Forças Armadas, Estado do RS e municípios afetados (peça 60, p. 2).*

260. *Para coordenar as medidas de apoio, o Governo Federal criou dois centros de comando de decisões: uma sala de situação, em Brasília, criada em 2/4/2024, com reuniões diárias, presenciais ou remotas, para concentrar informações e orientar iniciativas de socorro e assistência; e um escritório de acompanhamento, criado em 6/5/2024, em Porto Alegre/RS, para permitir agilidade na tomada de decisões, além de servir para articulação das equipes federais com as esferas estadual e municipais (peça 60, p. 3).*

261. *A partir dessas informações, nota-se que a SERS promoveu escuta ativa de prefeitos, consolidou demandas prioritárias e facilitou a interlocução com ministérios e órgãos setoriais. Contudo, sua extinção não foi acompanhada de um plano de transição que garantisse continuidade à coordenação e articulação institucional, gerando descontinuidade na estratégia federal a partir das fases de restabelecimento e reconstrução. Tal lacuna reforça a necessidade de protocolos que incluam, de forma prévia, a obrigatoriedade de planos formais de transição.*

262. *Os diagnósticos técnicos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e da Secretaria de Planejamento e Governança do Estado do RS confirmaram a ausência de um comando unificado nacional e a fragmentação da atuação federal em áreas-chave, como habitação, infraestrutura e educação, afetando milhões de pessoas e resultando em perdas estimadas em R\$ 35 bilhões (peças 57 e 58).*

263. *Em relação às estratégias adotadas pela Sedec e conforme as transcrições das entrevistas realizadas com seus gestores em 17 e 27 de março de 2025, foi informado que, durante o desastre no RS, houve alinhamento com a Casa Civil e interlocução com o governo estadual e com os municípios envolvidos, mediante reuniões de planejamento e visitas a campo; e que, no geral, as estratégias seguiram modelo existente: reconhecimento da situação de emergência ou calamidade, orientação aos municípios sobre as solicitações via S2iD, liberação sumária de recursos para socorro e assistência e liberação de recursos para restabelecimento e reconstrução. Para esse evento, no entanto, informaram que as estratégias adotadas foram reforçadas com maior presença física, ampliação da equipe de campo e intensificação do suporte técnico (peças 69 e 74).*

264. *Ainda segundo os gestores da Sedec, a SERS foi um ente político que demandava as ações e a Sedec era o agente executor que ia a campo para identificar as necessidades dos entes municipais; orientava o acesso ao S2iD; executava o recurso sumário e o auxílio reconstrução, entre outras ações (peça 69, p. 5).*

265. *Relataram ainda os gestores da Sedec, nessas atas de reunião (peças 69 e 74):*

a) à medida que havia possibilidade logística e de acordo com informações levantadas com o apoio da Defesa Civil do Estado do RS e de monitoramento local, a Sedec montava equipes regionais de atendimento;

b) as equipes da Sedec faziam articulação com os municípios para participarem das reuniões de aproximação, com o objetivo de levar orientação sobre reconhecimento federal, solicitação de recursos e elaboração de planos de trabalho;

c) a Sedec atendeu a todas as demandas que passaram pela análise técnica, endereçadas pelo Estado e pelos entes municipais gaúchos, ajustando-se às demandas mais críticas;

- d) representantes da Defesa Civil do Estado do RS trabalharam em conjunto com a Sedec no posto de comando montado pelas Forças Armadas em Porto Alegre/RS;
- e) executaram algumas decisões políticas tomadas pelo alto nível do Governo Federal, como a operacionalização da demanda de recurso sumário para socorro e assistência, a execução do auxílio reconstrução e a elaboração do plano de assistência aos animais;
- f) houve o deslocamento de equipes para confirmar mancha de inundação;
- g) foi constituída força-tarefa com servidores de outras pastas ministeriais para apoio na elaboração e análise de planos de trabalho;
- h) foi realizada comunicação em massa via WhatsApp com a Defesa Civil do Estado do RS e as Defesas Civis Municipais para o repasse de informações e orientações.

266. Por fim, relataram os gestores da Sedec que as lacunas ou dificuldades na atuação da Secretaria decorreram das conhecidas limitações de pessoal e tecnologia, bem como da falta de expertise em algumas demandas novas. Em eventos dessa natureza, segundo os entrevistados, seria importante a centralização das demandas no nível federal, em um órgão central, o que foi executado, em parte, pela SERS. Enfatizaram que mesmo com a liderança federal realizada pela SERS na fase inicial, coexistiram alguns fóruns de discussão, o que pode ter dificultado a centralização das demandas. Ademais, os gestores destacaram que a Sedec ainda não tem o reconhecimento dos demais órgãos federais quanto à sua posição como órgão central do Sinpdec (peças 69 e 74).

267. A partir das entrevistas realizadas pela equipe de auditoria em cinco municípios do Estado do RS selecionados e da Pesquisa Survey (Apêndice B) feita com os municípios gaúchos afetados, a opinião geral dos gestores consultados é a de que houve apoio relevante na fase de socorro e assistência por parte do Governo Federal, especialmente da Sedec. No entanto, nas fases subsequentes (restabelecimento e reconstrução), a coordenação e a articulação federais tornaram-se mais dispersas, burocráticas, intempestivas e insuficientes.

268. A ausência de protocolos operacionais padronizados e a inexistência de um plano nacional estruturado para eventos dessa magnitude comprometeram a capacidade de liderar ações de forma coordenada e integrada, além de dificultar a adoção de estratégias mais assertivas, especialmente após a fase crítica inicial. Tais lacunas foram apontadas na própria Proposta de Reestruturação da Sedec e a Casa Civil sinalizou que existência desses instrumentos prévios de gestão de risco colaborariam na agilização das medidas de resposta a desastres (peça 68).

269. Independentemente do modelo organizacional que venha a ser adotado para a coordenação federal em crises, a inexistência de protocolos operacionais prévios compromete a previsibilidade, a continuidade e a efetividade das ações estratégicas, conforme reconhecem boas práticas internacionais, como as da FEMA (EUA).

270. A constatação de que as estratégias foram predominantemente operacionais, fragmentadas e de curta duração também é sustentada pela análise do relatório “Impactos socioeconômicos dos eventos climáticos extremos no RS”, que apontou a falta de visão sistêmica e de um protocolo estratégico nacional como agravantes da crise federativa e entraves à reconstrução eficiente.

271. Do exposto, observa-se que as estratégias adotadas pelo Governo Federal foram plenamente percebidas apenas na fase de resposta ao desastre climático. Após essa fase inicial, sem a SERS no comando, sem um plano nacional em vigor, bem como sem a existência de protocolos operacionais padronizados, constataram-se dificuldades importantes por parte do Governo Federal quanto à centralização das decisões, à integração entre as diversas esferas de governo e à tomada de decisões.

272. Nessa mesma linha, restou evidente que a Sedec – embora tenha ampliado sua presença

técnica no Estado do RS e realizado orientação direta aos municípios, inclusive com o uso de força-tarefa – e segundo a própria Sedec/MIDR, a Secretaria reconheceu enfrentar restrições de pessoal, limitações de estrutura tecnológica e dificuldades de reconhecimento federativo, fatores que, em sua avaliação, comprometeram sua capacidade de exercer plenamente o protagonismo nacional previsto em seu mandato legal (peça 69, p. 4-7).

273. Assim, embora se reconheçam os esforços e a mobilização imediata dos órgãos federais na fase inicial, a estratégia global do Governo Federal para enfrentamento da calamidade no RS apresentou fragilidades estruturais significativas que comprometeram sua atuação nas fases subsequentes do desastre.

274. Cabe ainda destacar que, tanto na questão de auditoria que trata da coordenação e articulação do Governo Federal, como na questão em exame, referente às estratégias federais adotadas, ambas conduzem à constatação de que a liderança federal e as estratégias adotadas apresentam fragilidades relevantes e deficiências institucionais frente à magnitude e complexidade do evento. Tal situação foi agravada pela inexistência de instrumentos normativos e protocolos operacionais que assegurassem a continuidade e a integração da resposta federal.

275. Considerando tais fragilidades, propõe-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, elaborem e formalizem protocolos operacionais interinstitucionais voltados ao enfrentamento de desastres de grande magnitude. Esses protocolos devem conter, no mínimo: (i) fluxos de decisão; (ii) responsabilidades entre órgãos federais; (iii) mecanismos de coordenação interfederativa; (iv) diretrizes estratégicas mínimas para as fases de resposta, restabelecimento e reconstrução; e (v) planos formais de transição, a serem aplicados quando houver criação e posterior extinção de estruturas extraordinárias, de modo a assegurar a continuidade da coordenação federal até sua plena integração à estrutura permanente do Sinpdec.

276. Adicionalmente, propõe-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional que avaliem a viabilidade de priorizar a tramitação e o exame técnico-institucional da proposta de reestruturação da Sedec, atualmente em análise, com especial atenção à criação de unidades organizacionais e competências voltadas à estruturação de protocolos estratégicos, à coordenação interfederativa e à qualificação da liderança federal para desastres de grande porte, tendo como referência os desafios enfrentados durante a condução da resposta ao desastre no RS em 2024.

277. Pelas propostas relativas a este achado, espera-se, como benefícios: i) melhoria da articulação interministerial e federativa, por meio de diretrizes previamente estabelecidas e protocolos operacionais padronizados; ii) aprimoramento da capacidade estatal de resposta a emergências, em consonância com os princípios de governança pública definidos no Decreto 9.203/2017 e com boas práticas internacionais, como as da FEMA; iii) estímulo à aprendizagem institucional contínua, com base nas lições do desastre de 2024 no Rio Grande do Sul, contribuindo para a retroalimentação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; e iv) fortalecimento da liderança federal no gerenciamento de desastres de grande magnitude, com atuação mais coordenada, previsível e sistêmica.

V. MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO IMPLEMENTADOS

278. Este capítulo tem por objetivo avaliar a existência, a estruturação e a eficácia dos mecanismos de acompanhamento e avaliação utilizados pelo Governo Federal nas ações de resposta ao desastre climático ocorrido no Rio Grande do Sul, em 2024.

279. A análise se concentrou na atuação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR) e da Casa Civil da Presidência da República, no que se refere à capacidade de monitorar tecnicamente a execução das ações federais e de avaliar os resultados produzidos, em

consonância com os princípios da boa governança pública estabelecidos no Decreto 9.203/2017.

280. A governança pública eficiente exige o uso de mecanismos de acompanhamento contínuo e avaliação sistemática, capazes de promover correções tempestivas e gerar aprendizado institucional.

281. No entanto, a análise evidenciou que os mecanismos utilizados para acompanhamento das ações de resposta ao desastre e a avaliação de seus resultados mostraram-se pouco estruturados e, em sua maioria, voltados à divulgação de dados ou à operacionalização imediata, não se configurando como processos formais de acompanhamento técnico nem de avaliação da efetividade das ações realizadas, conforme achado relatado no subitem V.1.

V.1. Ausência de retroalimentação estruturada dos resultados e das lições aprendidas das ações de proteção e defesa civil no desastre climático do Rio Grande do Sul (Achado 3)

282. Devido à insuficiência de um processo sistematizado para acompanhamento e avaliação das ações de proteção e defesa civil em desastres de grande porte, verificou-se que não houve uma retroalimentação estruturada dos resultados e das lições aprendidas dessas ações para correção e aprimoramento da atuação federal no desastre climático do Rio Grande do Sul em 2024, o que tem o potencial de comprometer a melhoria contínua das respostas governamentais, impactando negativamente a capacidade dos atores envolvidos de reduzir os riscos de desastres e de mitigar seus impactos.

283. Durante a auditoria, a equipe de fiscalização verificou que o Governo Federal, por meio da Sedec/MIDR e da Casa Civil, não estruturou mecanismos sistemáticos de acompanhamento e avaliação das ações federais, relativas ao desastre climático ocorrido no Rio Grande do Sul em 2024. As ações emergenciais, por exemplo, foram executadas sem processos formais e metodologias definidas de monitoramento, e tampouco foram coletadas lições aprendidas ou consolidadas boas práticas.

284. A Casa Civil informou que não realizou levantamento sobre a satisfação e quanto ao atendimento das necessidades dos municípios nem da população envolvida, uma vez que não se encontrava dentre as suas atribuições legais. Esclareceu que a definição de objetivos, indicadores e metas não era de sua competência direta, mas sim dos órgãos responsáveis pela execução direta das políticas públicas setoriais envolvidas na resposta ao desastre (peça 70).

285. A atuação da Casa Civil se concentrou na gestão do painel “O Brasil Unido pelo RS”, disponibilizado na plataforma “Brasil Participativo”, com o objetivo de promover a transparência ativa e permitir o acompanhamento público da alocação e do uso dos recursos federais destinados ao enfrentamento da calamidade. Segundo a Casa Civil, durante a fase emergencial, esse painel foi alimentado em tempo real, e, posteriormente, passou a ser atualizado semanalmente, visando oferecer informações atualizadas sobre os recursos transferidos e as ações executadas (peça 70, p.3).

286. Ressalta-se que mesmo sendo um instrumento de prestação de contas à sociedade, o escopo do painel é predominantemente informativo, não se configurando como um mecanismo estruturado de acompanhamento técnico ou avaliação de efetividade das ações realizadas.

287. Em relação à atuação da Sedec, em duas entrevistas realizadas, os gestores explicaram que, devido à atipicidade da calamidade no RS, o acompanhamento das ações foi feito, sempre que possível, de forma presencial, por e-mail e por aplicativos de mensagens. Informaram ainda que, no caso dos recursos sumários, o controle inicial ocorreu por meio de planilhas, e que a prestação de contas ainda está em andamento. As avaliações formais das ações de resposta, por sua vez, estão atrasadas em razão da escassez de pessoal técnico e do elevado volume de demandas (transcrição disponível nas peças 69 e 74).

288. Os gestores acrescentaram que a área técnica está se organizando para fazer algumas vistorias para avaliar as ações de resposta, restabelecimento e recuperação concluídas, para facilitar

o exame das prestações de contas. Especificamente quanto às ações de limpeza urbana (retirada e destinação dos resíduos), que consumiram a maioria dos recursos destinados aos municípios, expuseram que essas ações não foram fiscalizadas à época pela própria característica delas (peça 69, p.1)

289. *Além disso, conforme relatado pelos gestores da Sedec, a avaliação das ações federais de resposta, no contexto das prestações de contas, está ocorrendo com atraso, em razão de limitações operacionais da equipe técnica responsável (peça 69, p. 2 e 37-38).*

290. *Salienta-se que esse cenário pode tornar os procedimentos meramente formais, diante do elevado volume de processos e dos controles frágeis adotados durante a execução das ações. Nesse sentido, os gestores também demonstraram preocupação com a limitada capacidade da área técnica para conduzir as análises, o que exigirá avaliação caso a caso, com a adoção de diferentes métodos, estratégias e critérios para aferição da razoabilidade das despesas (peça 69, p. 1-2).*

291. *Quando questionados sobre se as ações realizadas até agora atenderam efetivamente às necessidades da população afetada, os gestores da Sedec afirmaram que as solicitações encaminhadas pelo S2iD, que passaram pela avaliação técnica, foram todas atendidas. Para as ações de socorro e assistência humanitária, pelas características dessas despesas, a avaliação do atendimento da população será realizada apenas quando das prestações de contas, ocasião em que se examinará o objeto e a finalidade dos recursos que foram transferidos. No caso das ações de reconstrução, por envolver obras públicas, que tem o rito mais demorado, é possível realizar de forma mais efetiva o acompanhamento durante a execução dos recursos (peça 74, p.2).*

292. *Nesses casos das ações de reconstrução, os gestores ouvidos explicaram que a Sedec, inicialmente, faz reuniões orientativas e envia equipes de campo para apoiar a instrução processual dos planos de trabalho e a solicitação dos recursos. Depois, quando das liberações das parcelas, realiza visitas técnicas para avaliar a execução das obras e verificar a conformidade da execução das metas com os planos de trabalho, de forma complementar, uma vez que a fiscalização e o controle da execução das obras e serviços cabe ao ente beneficiário. Essas visitas técnicas são realizadas, por amostragem, de acordo com a disponibilidade de técnicos (peça 69, p. 9 e 15).*

293. *Quanto a outros mecanismos de acompanhamento e avaliação utilizados nesse desastre climático, a Sedec informou que (peça 74, p. 4-5 e p.15):*

a) firmou parceria com o Tribunal de Contas do Estado do RS (TCE/RS) para a produção de cartilhas específicas direcionadas aos municípios gaúchos e realizou eventos on line (lives e webinários) para orientar os municípios quanto ao uso dos recursos federais;

b) realizou busca ativa para levantamentos de danos, visando subsidiar as solicitações dos municípios dos recursos para reconstrução.

294. *Por fim, ainda informou que, na qualidade de órgão central do Sinpdec, tem, por força normativa, a atribuição de acompanhar a execução global das ações governamentais de proteção e defesa civil, incluindo todos os recursos federais repassados para resposta, assistência, restabelecimento e reconstrução. No entanto, essa atribuição não tem sido plenamente cumprida em razão da insuficiência de estrutura administrativa, técnica e operacional da Secretaria, o que tem comprometido sua capacidade de exercer adequadamente a função coordenadora e de supervisão sistêmica das ações federais no desastre ocorrido no Rio Grande do Sul (peça 69, p. 17).*

295. *Diante do exposto, é possível notar que não há, na Casa Civil ou na Sedec, procedimentos e processos de trabalho formalizados e específicos de acompanhamento e avaliação do desempenho das ações em resposta à calamidade no RS. A Casa Civil informou que a definição de objetivos, indicadores e metas não era de sua competência direta, mas sim dos órgãos responsáveis pela execução direta das políticas públicas setoriais envolvidas na resposta ao desastre. Por sua vez, a*

Sedec disse que faz o acompanhamento na medida de suas possibilidades e conforme suas disponibilidades; e que está se organizando para realizar as primeiras avaliações das ações de resposta, mediante a realização de visitas *in loco* em amostra a ser definida, materialmente significativa, para avaliar a eficiência e efetividade das ações, bem como para buscar informações para auxiliar no exame das prestações de contas.

296. Nesse contexto, embora se tenha informações disponibilizadas em painéis no Portal da Transparência e na página do Brasil Participativo, que dão conta das ações realizadas, dos recursos transferidos e dos resultados alcançados, essas plataformas têm caráter apenas informativo e não configuram instrumentos estruturados de acompanhamento técnico-operacional nem de avaliação da efetividade, eficiência ou adequação das ações de resposta.

297. Portanto, embora existam ferramentas de divulgação de informações e de prestação de contas ativa, não há evidências de processos organizados, com metodologia, periodicidade, critérios de priorização e instrumentos padronizados, voltados ao acompanhamento e avaliação sistemática das ações de resposta, conforme preconizam os referenciais de governança pública e os princípios da administração pública eficiente e orientada a resultados.

298. Apesar de as ações de socorro, assistência e restabelecimento já terem sido executadas, ainda não foram avaliadas, no que toca ao atendimento das necessidades da população nem se os recursos foram usados de forma regular.

299. Como efeitos dessa situação, identificou-se a impossibilidade de aferir, de forma objetiva, os resultados alcançados pelas ações de resposta federais, em especial quanto ao atendimento das necessidades da população e à aplicação eficiente dos recursos públicos. Essa lacuna compromete o aprendizado institucional, uma vez que não foram consolidadas lições aprendidas nem boas práticas para subsidiar futuras respostas.

300. Além disso, a inexistência de metas, indicadores e processos avaliativos dificulta a realização de ajustes em tempo hábil, reduzindo a eficácia das ações e limitando a retroalimentação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Também não há evidências de que a Casa Civil ou a Sedec tenham produzido algum material que consolidasse todas as lições aprendidas e as boas práticas para que se possa fazer a retroalimentação do sistema, de forma que essas informações possam ser compartilhadas entre os atores envolvidos para servir de parâmetros para o emprego em futuros desastres dessa magnitude.

301. Em resumo, diante desses exames, foi possível constatar que: não há procedimentos e processos de trabalho específicos para acompanhar e avaliar o desempenho das ações executadas pela Sedec; não houve acompanhamento das ações de resposta e a avaliação dessas ações não tem sido tempestiva; não houve consolidação das lições aprendidas e das boas práticas de modo a retroalimentar o sistema.

302. Considerando que a Sedec enfrenta, há tempo, limitações técnicas e operacionais que comprometem sua capacidade de acompanhar e avaliar adequadamente o uso dos recursos públicos transferidos no contexto de desastres, e tendo em vista as determinações e recomendações já expedidas no Achado 1 de auditoria (Capítulo III) no sentido de fortalecer sua estrutura institucional, propõe-se recomendar que a Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional que incluam, no processo de reestruturação da Sedec, procedimentos e processos de trabalho específicos voltados ao acompanhamento e à avaliação tempestiva das ações de resposta, restabelecimento e reconstrução, com critérios, periodicidade e métodos definidos.

303. Propõe-se recomendar, ainda, que a Casa Civil o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional desenvolvam um instrumento estruturado de acompanhamento técnico-operacional e de avaliação da efetividade das ações executadas em desastres de grande magnitude, com o objetivo de aprimorar a gestão, promover maior previsibilidade e fortalecer a governança

pública no enfrentamento de situações de calamidade

304. Pela implementação das propostas a esse achado, espera-se, como benefícios: (i) melhoria da capacidade de resposta e de aprendizagem institucional; (ii) promoção da eficiência na alocação e uso de recursos públicos; (iii) fortalecimento da governança pública em contextos de desastre; (iv) redução do risco de desperdício e de ineficácia nas ações de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução; e (v) melhoria da transparéncia e do controle social sobre a política pública.

VI. TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS AÇÕES FEDERAIS

305. Este capítulo tem por objetivo avaliar a adequação e suficiência dos mecanismos de transparéncia e prestação de contas das ações do Governo Federal relativas às transferências de recursos para as ações de defesa civil no Rio Grande do Sul, em resposta ao desastre climático ocorrido em 2024.

306. A análise concentrou-se nos instrumentos de publicização e controle utilizados pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), pela Casa Civil da Presidência da República e demais órgãos envolvidos na liberação dos recursos, à luz dos princípios da publicidade, da transparéncia ativa e da prestação de contas, conforme previstos na Constituição Federal, na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e no Decreto 9.203/2017, que estabelece as diretrizes da governança pública na administração federal.

307. A fiscalização constatou que, embora diversas fontes oficiais disponibilizem informações sobre os repasses – como o SIOP, o SIAFI, o Portal da Transparéncia, o S2iD e os boletins divulgados pela Casa Civil –, não existe um sistema consolidado, estruturado e padronizado que permita rastrear os valores transferidos por município, fase do desastre ou finalidade da despesa. A fragmentação dessas informações e a ausência de diretrizes formais para sua integração comprometeram a visibilidade da execução orçamentária e dificultaram o controle social e institucional, conforme relatado no achado do subitem VI.1.

308. Esse cenário evidencia a necessidade de fortalecer a governança da informação no âmbito da política nacional de proteção e defesa civil, por meio da adoção de medidas que ampliem a transparéncia ativa, consolidem dados de forma acessível e tempestiva e possibilitem o monitoramento qualificado das ações executadas.

VI.1. Baixa transparéncia na publicização das informações relacionadas aos recursos federais destinados à execução das ações de defesa civil no evento climático no Estado do Rio Grande do Sul (Achado 4)

309. Devido à inexistência de um sistema de informações estruturado, com dados consolidados sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos alocados para as ações de proteção e defesa civil (especialmente a ação 22BO no âmbito do programa 2318), que apresente informações abrangentes e detalhadas acerca das transferências realizadas, ações contempladas e a finalidade dos repasses (metas), por ente federado, verificou-se uma deficiente transparéncia na publicização das informações relacionadas aos recursos federais destinados à execução das ações de defesa civil no evento ocorrido no Estado do Rio Grande do Sul, em 2024. Isso prejudicou a obtenção de informações pelos cidadãos, pelos entes federados e pelos órgãos de controle, impactando negativamente a transparéncia ativa, a prestação de contas à sociedade e o controle social.

310. Constatou-se que não existe mecanismo estruturado, consolidado e de fácil acesso que reúna, de forma padronizada e tempestiva, as informações sobre os repasses federais para ações de defesa civil. Atualmente, os registros estão dispersos em diferentes sistemas oficiais, cada um apresentando apenas parcelas do quadro:

- a) Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), que contém informações orçamentárias do Plano Orçamentário Calamidade Pública (CP), segregadas por

natureza da despesa;

- b) Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), com dados de execução financeira;*
- c) o Portal da Transparência, que detalha os repasses por município beneficiado;*
- d) o Painel do Brasil Participativo, que consolida os montantes transferidos por ente; e*
- e) o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), que reúne informações e documentos esparsos sobre cada repasse.*

311. *Essa fragmentação compromete a padronização e a tempestividade dos dados detalhados por município, tipo de ação (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução) e finalidade do recurso.*

312. *A dispersão dessas informações em múltiplos sistemas impede a consolidação em uma base única, padronizada e tempestiva. Sem esse instrumento estruturado, não é possível assegurar visão integrada sobre os repasses, sua finalidade e sua execução por ente federado.*

313. *Essa fragmentação comprometeu a rastreabilidade dos repasses e dificultou tanto a atuação dos órgãos de controle quanto o exercício do controle social pelos cidadãos. A própria Sedec, em reuniões com a equipe do TCU, reconheceu que parte significativa da gestão da execução orçamentária e financeira foi realizada com o apoio de planilhas internas, o que exigiu reconciliações manuais por parte da auditoria (peças 69 e 74).*

314. *Identificou-se também que a Casa Civil, por meio da plataforma “Brasil Unido pelo RS”, divulgou mais de 30 boletins informativos entre 3 de maio e 15 de julho de 2024. Esses documentos cumpriram papel relevante de transparência ativa, relatando diariamente ações de ministérios, repasses, operações das Forças Armadas, entregas de kits e medidas legislativas emergenciais. Exemplos incluem: boletim de 8/5/2024, com registro do envio de cestas básicas e medicamentos com apoio da Defesa Civil Nacional; boletim de 15/5/2024, com descrição da articulação da SERS com a Secretaria de Comunicação, Planalto e Defesa para organizar ações com o Congresso; e boletim de 31/5/2024, que detalhou tratativas com a bancada gaúcha e o envio de ofício sobre a suspensão da dívida estadual.*

315. *Apesar desse mérito informativo, os boletins não registram instâncias decisórias formais, nem estrutura de deliberação entre órgãos, tampouco se referem ao S2iD ou ao Sinpdec. Também não incluem devolutivas às demandas dos entes federados, nem evidenciam fluxos estruturados de pactuação com estados e municípios. A comunicação foi unilateral, narrativa e predominantemente político-institucional, sem operar como instrumento de governança federativa.*

316. *Nesse contexto, importa destacar que a viabilização de um sistema estruturado, integrado e transparente de dados sobre as ações federais de defesa civil encontra respaldo técnico e institucional na proposta de reestruturação da Sedec/MIDR, atualmente em análise na Casa Civil da Presidência da República.*

317. *Essa proposta prevê a criação do Departamento de Avaliação e Gestão da Informação, com competências voltadas à integração do S2iD com bases setoriais, reformulação da infraestrutura de dados, padronização de relatórios e operação de um portal público de informações. Ainda que em fase deliberativa, suas diretrizes reforçam a necessidade, a viabilidade e a oportunidade de fortalecimento da governança da informação no âmbito da proteção e defesa civil, conforme os princípios constitucionais da publicidade e as boas práticas de governança pública.*

318. *Ressalte-se, ainda, que foram relatadas, diversas vezes pelos gestores da Sedec, as severas limitações operacionais enfrentadas pela Secretaria, especialmente no que se refere à escassez de servidores especializados, à elevada rotatividade de pessoal, à sobrecarga de demandas emergenciais e à fragilidade de sua capacidade institucional permanente.*

319. Tais restrições – amplamente diagnosticadas na referida proposta de reestruturação – comprometem a continuidade e a efetividade das ações estratégicas da Secretaria, inclusive no que se refere à transparéncia ativa e à prestação de contas. Esse contexto foi considerado na formulação dos encaminhamentos desta auditoria, que buscaram conciliar a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de transparéncia com a realidade administrativa da Secretaria, reforçando o papel da Sedec como órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e fomentando a construção de soluções sustentáveis para o fortalecimento da política pública.

320. Das análises expostas, concluiu-se que a transparéncia e a prestação de contas relativas às transferências federais realizadas para ações de defesa civil no Rio Grande do Sul foram insuficientes. Embora as informações estejam disponíveis em fontes distintas (como SIOP, SIAFI, Portal da Transparéncia e planilhas da SEDEC), não há um sistema consolidado, estruturado e padronizado de divulgação que permita o rastreamento por município, fase do desastre (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução) ou finalidade. A fragmentação dessas informações, aliada à ausência de diretrizes formais para sua integração e publicização ativa, comprometeu a visibilidade da execução orçamentária e financeira, dificultando a avaliação dos critérios técnicos adotados e restringindo o controle social e institucional.

321. Diante da ausência de um sistema estruturado, padronizado e acessível para a consolidação das informações sobre as transferências federais destinadas às ações de defesa civil, propõe-se recomendar que a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR) estabeleça procedimentos formais para a sistematização, organização e divulgação dos dados orçamentários e financeiros relativos a essas ações. As informações devem estar desagregadas por município, por fase do desastre (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução), por tipo de instrumento utilizado e por status da despesa, assegurando a tempestividade, integridade, rastreabilidade e acessibilidade dos dados.

322. Propõe-se recomendar, ainda, que a Sedec desenvolva um painel público digital interativo que permita o acompanhamento sistemático dos recursos repassados, com filtros por ente federado, tipo de ação, finalidade e status de execução, ampliando a transparéncia ativa e viabilizando o controle social efetivo.

323. Adicionalmente, propõe-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional que avaliem a possibilidade de priorizar a tramitação da proposta de reestruturação da Sedec, com atenção à criação do Departamento de Avaliação e Gestão da Informação. Essa iniciativa visa garantir as condições institucionais necessárias para consolidar um sistema integrado, confiável e de fácil acesso para o monitoramento das transferências federais, fortalecendo a prestação de contas e a governança da política nacional de proteção e defesa civil.

324. Pelas propostas relativas a este achado, espera-se, como benefícios: ampliação da transparéncia ativa e do controle social; fortalecimento da governança orçamentária e financeira da política nacional de proteção e defesa civil; e suporte à avaliação de impacto e à prestação de contas por parte dos órgãos de controle.

VII. TEMPESTIVIDADE DO APOIO FINANCIERO FEDERAL

325. Este capítulo tem por objetivo avaliar a tempestividade das transferências de recursos efetuadas pelo Governo Federal aos entes federados para realização de ações de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução. A análise contempla os repasses para as ações de proteção e defesa civil vinculadas à ação orçamentária 22BO.

326. Foram avaliados os procedimentos adotados para o reconhecimento federal da situação de anormalidade nos municípios afetados e para transferências de recursos para as ações de defesa

civil, utilizando como referência os indicadores do Plano Estratégico do MIDR para o ano de 2024 e os prazos verificados em fiscalização anterior do TCU no evento climático ocorrido a partir de novembro de 2021 nos estados da Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco.

327. Em síntese, identificou-se que o reconhecimento federal da situação de anormalidade e a transferência de recursos federais para ações de assistência foram realizados de forma célere, sejam as transferências realizadas de forma sumária quanto as realizadas de forma ordinária, conforme descrito no subitem VII.1.

328. No entanto, as transferências de recursos para ações de restabelecimento não ocorreram com a celeridade compatível com a urgência requerida. O prazo médio observado foi superior tanto aos indicadores estratégicos do MIDR quanto ao desempenho verificado em desastres precedentes, o que originou o achado de auditoria detalhado no subitem VII.2.

329. No que concerne às ações de reconstrução, a despeito do número reduzido de planos de trabalho com recursos liberados, o prazo médio observado foi compatível com o indicador existente no Plano Estratégico do MIDR, conforme descrito no subitem VII.3.

VII.1. Transferências para ações de assistência humanitária realizadas de forma célere

330. As chuvas se iniciaram em 27/4/2024, na Região dos Vales e se estenderam ao longo do mês de maio. No dia 8/5/2024 as inundações haviam atingido o sul do Estado.

331. Diante da situação de emergência existente, o Estado do Rio Grande do Sul emitiu o Decreto Estadual 57.596, de 1º/5/2024, que declarou o estado de calamidade pública no território do Estado do Rio Grande do Sul, e o Decreto Estadual 57.600, de 4/5/2024, que reconheceu o estado de calamidade pública em 265 municípios.

332. A Sedec teve uma ação tempestiva no reconhecimento federal da situação de anormalidade nos municípios afetados. Esse reconhecimento é essencial para viabilizar o apoio federal e foi feito de maneira sumária, com base nos decretos estaduais que eram emitidos, conforme previsto nos artigos 6º e 15 da Portaria MDR 260, de 2 de fevereiro de 2022.

333. No dia 5/5/2024 foi publicada a Portaria Sedec/MIDR 1.377, em conformidade com o Decreto Estadual 57.600/2024, acima citado, reconhecendo o estado de calamidade em 265 municípios.

334. Na sequência, novos decretos estaduais e consequentes portarias federais de reconhecimento foram publicadas, alterando e complementando os normativos precedentes, sendo que as principais portarias federais identificadas constam da Tabela 20.

Tabela 20 - Finalidade das ações de reconstrução

Portaria Sedec/MIDR	Data	Finalidade
1.377	5/5/2024	Reconhecimento sumário do Estado de Calamidade Pública em 265 municípios, conforme Decreto Estadual 57.600, de 4/5/2024.
1.467	8/5/2024	Altera a Portaria 1.377 para reconhecer sumariamente o Estado de Calamidade Pública em 397 municípios, conforme Decreto Estadual 57.605, de 7/5/2024.
1.587	13/5/2024	Altera a Portaria 1.377 para reconhecer sumariamente o Estado de Calamidade Pública em 46 municípios e a Situação de Emergência em 320 municípios (total 366 municípios), conforme Decreto Estadual 57.614, de 13/5/2024.
1.802	31/5/2024	Revoga as portarias precedentes e reconhece o Estado de Calamidade Pública em 95 municípios e a Situação de Calamidade Pública em 323 municípios (total 418 municípios), conforme Decreto Estadual 57.646, de 30/5/2024.

Fonte: Elaboração própria a partir da identificação das principais portarias publicadas e divulgadas pela Sedec/MIDR.

335. Complementarmente aos dados dessas portarias, informações apresentadas pela Sedec na

consolidação dos dados financeiros do evento climático, em 15/4/2025 (peça 75), registrava o reconhecimento federal do Estado de Calamidade Pública em 95 municípios e da Situação de emergência em 356 municípios, totalizando 451 municípios, quantitativos ligeiramente superiores aos registrados na Portaria Sedec/MIDR 1.802/2024.

336. No tocante ao repasse de recursos para ações emergenciais destinadas a assistência humanitária às vítimas e aos animais domésticos, verificou-se que os recursos foram transferidos aos municípios de forma bastante célere, seja nos repasses liberados pelo rito ordinário, cuja liberação é condicionada à análise técnica do pedido, quanto pelo rito sumário, em que o repasse é imediato e a análise técnica é posteriormente avaliada.

337. A Tabela 21 apresenta os prazos médios verificados no evento ocorrido no Rio Grande do Sul em contraste com os indicadores do Plano Estratégico do MIDR para o ano de 2024 (peça 76, p. 27-28) e com prazos verificados em fiscalização anterior do TCU no evento climático ocorrido a partir de novembro de 2021 nos estados da Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco (TC 002.043/2022-0).

338. Os prazos médios verificados no evento ocorrido no Rio Grande do Sul foram obtidos a partir do Relatório Gerencial de Prazos de Resposta fornecido pela Sedec em 28/4/2025 (peça 77).

339. A análise foi efetuada por meio do agrupamento dos processos de assistência, rito sumário e ordinário, e de restabelecimento. As inconsistências verificadas, relativas a processos que indicavam prazos negativos, ou que haviam sido indeferidos, foram corrigidas ou excluídas, considerando informações identificadas no sistema S2iD.

Tabela 21 - Prazo médio para liberação de recursos para assistência humanitária

Evento / Parâmetro	Solicitações Aprovadas	Prazo Médio (dias)		
		Solicitação - Aprovação	Aprovação - Liberação	Total (Solicitação - Liberação)
Rio Grande do Sul – Transferência Ordinária	137	2,55	6,67	9,23
Rio Grande do Sul – Transferência Sumária ⁽¹⁾	157	8,95	-	8,95
Chuvas intensas na BA, MG, SP, RJ e PE em 2021	101	11,45	6,55	18,0
Indicador Estratégico do MIDR para o ano de 2024 (tempo médio ajustado)	-	-	-	22,75

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Gerencial de Prazos de Resposta fornecido pela Sedec (peça 77), atualizado em 28/4/2025, do Relatório de Fiscalização do TC 002.043/2022-0 e do Plano Estratégico MIDR 2023-2027 (peça 76, p. 27-28).

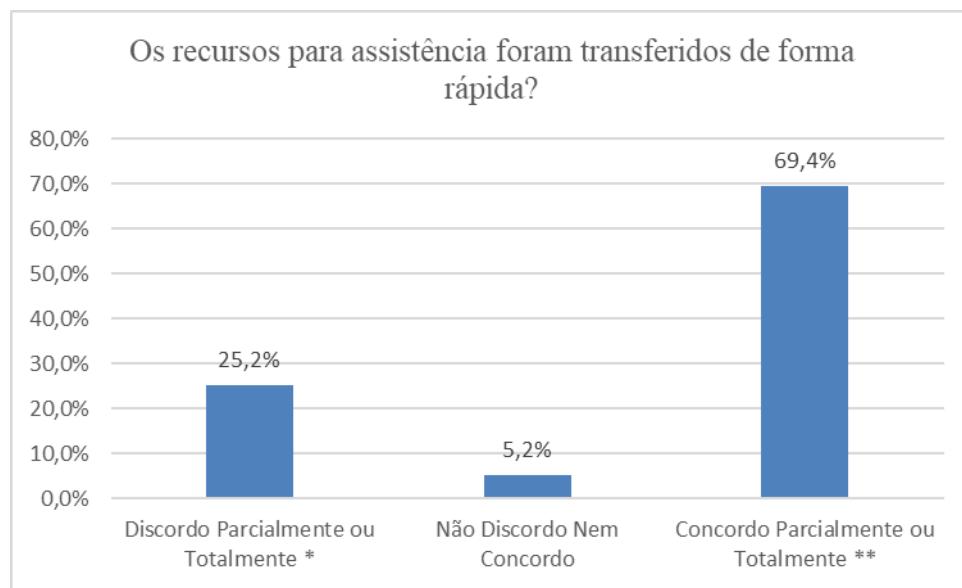
Notas: ⁽¹⁾ As transferências sumárias são de liberação imediata dispensada análise prévia da solicitação.

340. Adicionalmente, a consolidação das respostas ao questionário aplicado aos municípios do Estado do Rio Grande do Sul (Apêndice B) acerca da atuação do Governo Federal na gestão do desastre demonstrou que os municípios, em sua maioria, ficaram satisfeitos com a rapidez com a qual os recursos foram transferidos. Foi questionado aos municípios se os recursos solicitados para ações de assistência, restabelecimento e reconstrução foram transferidos de forma rápida (questões 22, 24 e 26 do questionário).

341. Ressalva-se, contudo, a limitação decorrente da mudança na gestão municipal em diversos municípios no início de 2025, o que acarretou num elevado índice de respostas “não sei / não se aplica”.

342. O tratamento e agrupamento dos dados consolidados para as ações de assistência, excluídos aqueles que não souberam responder ou que a pergunta não se aplicava (36,6% do total de respondentes), demonstrou que os municípios, em sua maioria, ficaram satisfeitos com a rapidez com a qual os recursos foram transferidos (69,4%), conforme gráfico 1, elaborado a partir da consolidação das respostas à questão 22 do questionário.

Gráfico 1 - Visão Municipal da Celeridade em Ações de Assistência



Fonte: Questionário encaminhado a todos os municípios do Estado em março de 2025 (Apêndice B).

Notas: ⁽¹⁾ As respostas “discordo parcialmente” e “discordo totalmente” foram agrupadas.

⁽²⁾ As respostas “concordo parcialmente” e “concordo totalmente” também foram agrupadas.

⁽³⁾ Foram excluídas as respostas “não sei / não se aplica” (36,6% do total de respostas).

343. Em síntese, constatou-se que as transferências para ações de assistência humanitária no desastre de 2024 no Rio Grande do Sul ocorreram em prazos inferiores aos parâmetros estratégicos do MIDR e à média de eventos anteriores. Além disso, a agilidade na liberação dos recursos foi reconhecida em pesquisa aplicada aos municípios. Tais resultados demonstram que, na fase inicial de resposta, o arranjo institucional adotado permitiu mitigar atrasos e garantir apoio célere à população afetada.

VII.2. Apoio federal para ações de reestabelecimento intempestivo para a recomposição das condições de segurança e habitabilidade nas áreas afetadas pelo desastre no Rio Grande do Sul (Achado 5)

344. Devido à maior complexidade de se avaliar a pertinência dos itens e quantitativos requeridos nas solicitação de recursos para ações de restabelecimento em desastres de grande intensidade, especialmente os destinados à execução de serviços de limpeza urbana; à eventual necessidade de devolução dos processos aos entes solicitantes para correção de impropriedades e de inconsistências; e à elevada demanda de pedidos efetuados pelos entes afetados no período pós-desastre, verificou-se que o apoio federal para ações de reestabelecimento foi intempestivo em relação à urgência requerida para a recomposição das condições de segurança e habitabilidade nas áreas afetadas, prejudicando o retorno da normalidade social, com risco de agravamento dos danos.

345. A análise foi realizada com base nas informações dos relatórios gerenciais consolidados fornecidos pela Sedec (peça 77) e em consultas individualizadas nos registros e documentos cadastrados no S2iD. As inconsistências que indicavam prazos negativos foram corrigidas considerando informações identificadas no sistema S2iD.

346. Adotou-se como referenciais o art. 11, inciso VII, do Decreto 10593/2020, que define como um dos objetivos do Sinpdec “prevenir e gerir a resposta efetiva aos deslocamentos de pessoas decorrentes de desastres, a fim de garantir a proteção das populações atingidas”; o item 3 do capítulo VIII da Política Nacional de Defesa Civil, que estabelece que “a transferência de recursos deve ser feita com rapidez e com o mínimo de formalidades”; e especialmente os indicadores estabelecidos no Planejamento Estratégico Institucional do MIDR para o ano de 2024 (peça 76, p. 27-28) e os prazos

verificados no evento climático ocorrido no ano de 2021 nos estados da Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco (TC 002.043/2022-0).

347. Verificou-se que as ações de restabelecimento, as quais tratam de medidas de caráter emergencial destinadas a restabelecer as condições de segurança e habitabilidade e os serviços essenciais à população na área atingida pelo desastre, apresentaram um prazo médio total para liberação de recursos superior aos parâmetros objetivos adotados como critério, conforme demonstrado na Tabela 22:

Tabela 22 - Prazo médio para liberação de recursos para restabelecimento

Evento / Parâmetro	Solicitações Aprovadas	Prazo Médio (dias)		
		Solicitação - Aprovação	Aprovação - Liberação	Total (Solicitação - Liberação)
Rio Grande do Sul	673	52,97	12,74	65,70
Chuvas intensas na BA, MG, SP, RJ e PE em 2021	224	21,12	6,49	27,61
Indicador Estratégico do MIDR para o ano de 2024 (tempo médio ajustado)	-	-	-	45,97

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Gerencial de Prazos de Resposta fornecido pela Sedec (peça 77), atualizado em 28/4/2025, do Relatório de Fiscalização do TC 002.043/2022-0 e do Plano Estratégico MIDR 2023-2027 (peça 76, p. 27-28).

348. As causas identificadas para a baixa tempestividade nas ações de restabelecimento no Rio Grande do Sul estão relacionadas, principalmente, com a elevada demanda de pedidos efetuados pelos entes afetados e com eventual necessidade de devolução dos processos para correção de impropriedades e de inconsistências nos pedidos.

349. De acordo com informações fornecidas pela Sedec, atualizadas em 15/5/2025, foram analisados 1.628 planos de trabalho destinados às ações de restabelecimento e reconstrução pela equipe do Departamento de Obras de Proteção e Defesa Civil (DOP/Sedec), dos quais 1.120 foram aprovados e 508 integralmente indeferidos (peça 78, p. 3).

Tabela 23 - Planos de restabelecimento e reconstrução analisados pela Sedec

Ação	Planos Analisados	Valor Analisado (R\$)	Planos Aprovados	Planos Integralmente Indeferidos
Restabelecimento	1.001	3.078.579.587,47	681	320
Reconstrução	627	1.570.968.670,30	439	188
Total	1.628	4.649.548.257,77	1.120	508

Fonte: Resumo dos planos analisados e aprovados encaminhado pela Sedec com dados atualizados em 15/5/2024 (peça 78, p. 3).

350. Adicionalmente, foram aprovados e efetivados 314 processos de transferência de recursos para ações de assistência, no valor total de R\$ 160 milhões (Tabela 10).

351. Além da elevada demanda recebida pela Sedec num curto período, foi relatado o atraso nas aprovações em decorrência das impropriedades e inconsistências nas informações apresentadas pelos entes federados solicitantes, tais como erros de preenchimento do plano de trabalho, relatórios fotográficos e de diagnóstico que não evidenciam os danos causados pelo evento, valores solicitados incompatíveis com os parâmetros oficiais e com os danos apresentados, entre outros (peça 79, p. 2).

352. A análise dos três processos de restabelecimento que apresentaram o maior tempo decorrido entre a solicitação dos recursos e aprovação do pleito pela Sedec, elencados na Tabela 24, demonstrou que houve a necessidade de que os entes reformulassem o pedido duas ou três vezes antes da aprovação final.

Tabela 24 - Prazos para liberação de recursos dos processos de restabelecimentos mais morosos

Município	Processo	Prazo (dias)		
		Data da Solicitação	Data da Aprovação	Total (Solicitação - Liberação)

Picada Café	59052.027344/2024-89	12/06/2024	14/01/2025	232
Bento Gonçalves	59052.027280/2024-16	12/06/2024	14/01/2025	232
Feliz	59052.026927/2024-92	06/06/2024	30/12/2024	238

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Gerencial de Prazos de Resposta fornecido pela Sedec, atualizado em 28/4/2025 (peça 77).

353. Todavia, se considerada a data da última versão do plano de trabalho apresentado pelos entes e a aprovação pela Sedec, teríamos um prazo decorrido de 42, 45 e 69 dias, respectivamente, para aprovação dos três pedidos acima elencados.

354. Nesse contexto, cabe destacar que o prazo médio de 66 dias observado para os pedidos de restabelecimento no Rio Grande do Sul se refere ao tempo bruto total calculado pela equipe de auditoria, enquanto o prazo do indicador estratégico do MIDR, de 46 dias, corresponde ao tempo médio ajustado, que desconsidera variáveis que podem distorcer os resultados e influenciar o tempo total.

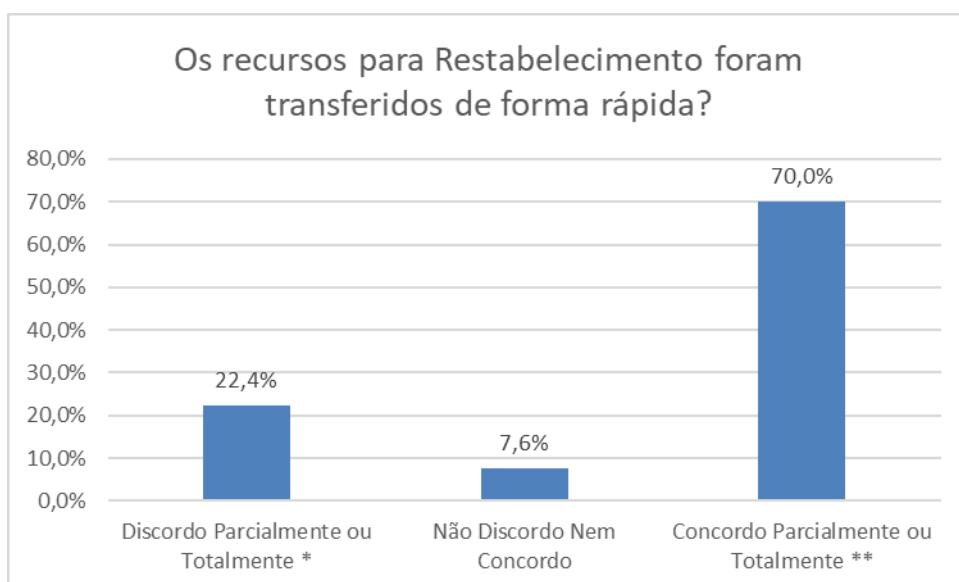
355. Outro aspecto identificado como causa para baixa tempestividade diz respeito à complexidade técnica envolvida na análise da pertinência dos itens e quantitativos solicitados, considerando a magnitude dos danos causados.

356. Em relação a esse aspecto, verificou-se que, de forma geral, as portarias e orientações normativas vigentes, que estabelecem procedimentos para análise dos pedidos, não são adequadas para eventos de grande intensidade, especialmente as relacionadas à transferência de recursos para a limpeza da área urbana atingida pelo desastre, objeto de avaliação mais detalhada no Capítulo VIII.

357. Destaca-se que a não adoção oportuna das medidas de reestabelecimento das condições de segurança e habitabilidade tem o potencial de resultar em atrasos na retomada dos serviços públicos essenciais nos municípios afetados, com riscos de agravamento dos danos.

358. Entretanto, apesar de todo o exposto, é importante registrar que os municípios, em sua maioria, estavam satisfeitos com a rapidez com a qual os recursos vinham sendo transferidos para ações de restabelecimento, conforme demonstra o Gráfico 2, que apresenta o tratamento e agrupamento da consolidação das manifestações recebidas em resposta à questão 24 do questionário aplicado pela equipe de auditoria (Apêndice B):

Gráfico 2 - Visão Municipal da Celeridade em Ações de Restabelecimento



Fonte: Questionário aplicado a todos os municípios do Estado em março de 2025 (Apêndice B).

Notas: ⁽¹⁾ As respostas “discordo parcialmente” e “discordo totalmente” foram agrupadas.

⁽²⁾ As respostas “concordo parcialmente” e “concordo totalmente” também foram agrupadas.

⁽³⁾ Foram excluídas as respostas “não sei / não se aplica” (36,6% do total de respostas).

359. Assim, considerando especialmente os critérios e parâmetros objetivos aplicados na análise, apesar da percepção municipal demonstrada na pesquisa, verificou-se que o apoio federal para ações de restabelecimento foi intempestivo em relação à necessidade premente da população atingida, visto que o prazo médio entre a solicitação inicial e a transferência de recursos para os entes federados não atendeu aos referenciais adotados.

360. Todavia, considerando as causas identificadas, não serão propostos encaminhamentos para este achado. Isso porque, para o aspecto da incapacidade da Sedec em relação à elevada demanda de pedidos efetuados num evento de grande intensidade, existe proposta de encaminhamento no Capítulo III que tem potencial de sanar essa deficiência, direcionada para que o MIDR e a Casa Civil da Presidência da República adotem providências para a revisão da estrutura organizacional do órgão.

361. Já a questão da complexidade em se avaliar os pedidos de recursos para ações de restabelecimento, especialmente os destinados à limpeza urbana em desastres de grande intensidade, existe proposta de encaminhamento no Capítulo VIII que atende a questão, no sentido de a Sedec vir a promover estudos para adequar os critérios estabelecidos em seus normativos à eventos de grande intensidade.

362. Espera-se, com a implementação das propostas comentadas, que ocorra uma redução nos prazos de liberação de recursos para realização de ações de restabelecimento, possibilitando uma resposta mais tempestiva que atenda às necessidades da população afetada por desastres de grande intensidade.

VII.3. Prazo médio dos repasses para ações de reconstrução compatível com indicador do MIDR

363. Observou-se que o prazo médio dos repasses para reconstrução foi compatível com o indicador existente no Plano Estratégico do MIDR, nada obstante a análise da celeridade ter apresentado limitações, a seguir relatadas, que dificultaram a realização de uma avaliação aprofundada.

364. Embora tenha sido informado pela Sedec (peça 78, p.3), conforme detalhado na Tabela 23, a aprovação de 439 planos de trabalho de reconstrução, o relatório consolidado dos prazos das ações de reconstrução, também apresentado pela Sedec (peça 80), contempla informações de apenas 244 processos, que seriam aqueles para os quais já teriam sido emitidos alguma nota de empenho.

365. Igualmente, considerando que as ações de reconstrução são executadas num segundo momento, após as ações emergências e de restabelecimento, e que os trâmites para aprovação e liberação de recursos são mais complexos do que para as ações de resposta, constava do relatório apresentado pela Sedec em 28/4/2025 (peça 80) que havia ocorrido liberação parcial ou total de recursos em apenas 71 processos.

366. Além disso, o único indicador existente no Plano Estratégico do MIDR para as ações de recuperação é o que avalia o tempo médio ajustado entre o empenho e a liberação de recursos. Nesse contexto, verificou-se que para os 71 processos em que houve liberação de recursos o prazo médio está de acordo com o referido indicador, conforme exposto na Tabela 25.

Tabela 25 - Planos de restabelecimento e reconstrução analisados pela Sedec

Evento / Parâmetro	Prazo Médio (dias)			
	Solicitação – Aprovação ⁽¹⁾	Aprovação – Empenho ⁽¹⁾	Empenho – Liberação ⁽²⁾	Total (Solicitação - Liberação) ⁽²⁾
Rio Grande do Sul	41,2	8,2	171,2	196,2
Chuvas intensas na BA, MG, SP, RJ e PE em 2021	-	-	-	-

Indicador Estratégico do MIDR para o ano de 2024 (tempo médio ajustado)	-	-	186,9	-
---	---	---	-------	---

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Gerencial de Prazos de Reconstrução fornecido pela Sedec, atualizado em 28/4/2025.

Notas: ⁽¹⁾ Prazo médio verificado nos 244 processos em quem foram emitidas notas de empenho.

⁽²⁾ Prazo médio verificado nos 71 processos em que houve emissão de ordem bancária.

367. *Embora o prazo médio entre o empenho e a liberação dos recursos no evento ocorrido no Rio Grande do Sul esteja dentro do parâmetro estabelecido no Planejamento Estratégico do MIDR, é importante fazer duas ressalvas.*

368. *A primeira delas diz respeito ao número reduzido de processos com recursos efetivamente liberados. Em 28/4/2025, dos 439 processos de reconstrução aprovados, haviam sido emitidas notas de empenho em 244, mas apenas 71 já contavam com liberação total ou parcial dos recursos. Observa-se uma tendência de aumento no prazo médio entre o empenho e a liberação dos recursos à medida que novas ordens bancárias forem emitidas. Esse prazo poderá, inclusive, ultrapassar o indicador estratégico utilizado como referência.*

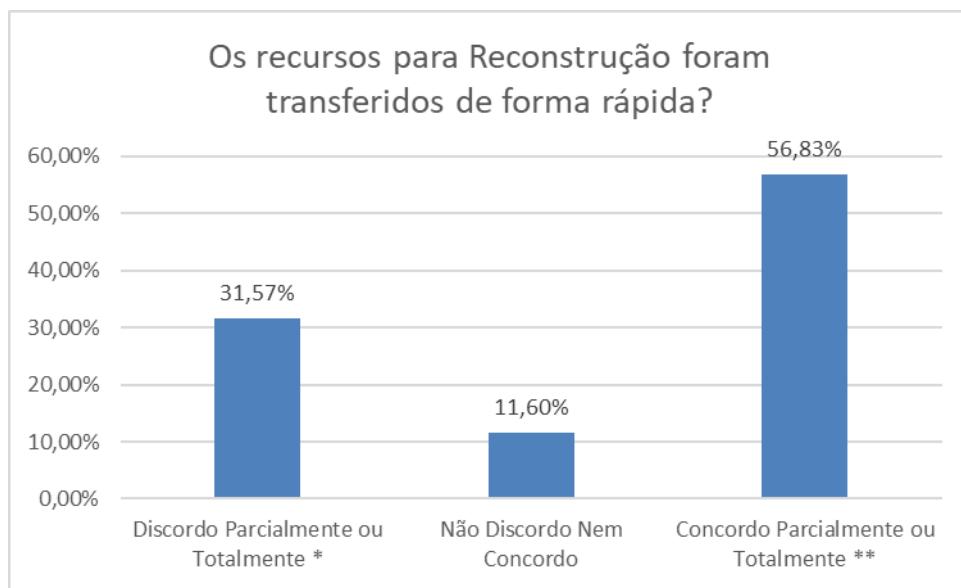
369. *A segunda diz respeito ao fato de existir apenas um indicador estratégico para as ações de reconstrução, apesar da complexidade existente entre as diversas etapas que compõe os procedimentos de solicitação, aprovação, emissão de empenho e liberação de recursos para estas ações, conforme detalhado no subitem II.9.*

370. *Além disso, o prazo decorrido entre a emissão da nota de empenho e a liberação dos recursos, objeto do indicador estratégico existente, depende essencialmente de ações que competem ao ente federado solicitante e não à Sedec/MIDR: instauração de procedimento licitatório, atualização do plano de trabalho em decorrência do aprofundamento de estudos preliminares e de projetos na fase interna do processo licitatório, contratação dos serviços, designação de fiscal de contrato e anotações de responsabilidade técnica (ART).*

371. *Ainda acerca das ações de reconstrução, é importante registrar que na percepção dos entes municipais, obtida pela consolidação das manifestações recebidas em resposta ao questionário aplicado pela equipe de auditoria (Apêndice B), os municípios, em sua maioria, estavam satisfeitos com a rapidez com a qual os recursos vinham sendo transferidos.*

372. *O Gráfico 3 apresenta o resultado da consolidação das manifestações recebidas em resposta à questão 26 do questionário, que trata da celeridade na transferência dos recursos para ações de reconstrução, após a exclusão das respostas “não sei / não se aplica” (41,1% do total de respondentes) e do agrupamento das demais respostas.*

Gráfico 3 - Visão Municipal da Celeridade em Ações de Reconstrução



Fonte: Questionário aplicado a todos os municípios do Estado em março de 2025 (Apêndice B).

Notas: ⁽¹⁾ As respostas “discordo parcialmente” e “discordo totalmente” foram agrupadas.

⁽²⁾ As respostas “concordo parcialmente” e “concordo totalmente” também foram agrupadas.

⁽³⁾ Foram excluídas as respostas “não sei / não se aplica” (41,1% do total de respostas).

373. Do exposto, constatou-se que, apesar da compatibilidade do prazo médio de repasses para reconstrução com o indicador estratégico do MIDR e do resultado satisfatório da pesquisa realizada com os municípios, a avaliação da celeridade restou limitada devido ao baixo número de planos de trabalho com recursos liberados (71 de 439 processos aprovados até 28/4/2025).

VIII. CRITÉRIOS ADOTADOS PARA A SELEÇÃO DE INVESTIMENTOS E MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS

374. Neste capítulo buscou-se avaliar se foram estabelecidos e aplicados critérios para a seleção dos investimentos e dos municípios mais prioritários, garantindo uma distribuição justa e equânime dos recursos federais disponibilizados para a realização de ações de proteção e defesa civil no estado do Rio Grande do Sul.

375. Verificou-se que, apesar de não terem sido adotados critérios objetivos para seleção de investimentos e municípios mais prioritários no apoio financeiro da União para ações pós-desastre (resposta e reconstrução), isso não se caracterizou como irregular ou indevido. Ao contrário do que ocorre na gestão do risco de desastres (ações de prevenção), quando os critérios de priorização devem estar estabelecidos de forma objetiva, no caso das ações pós-desastre, conforme sistemática adotada pela Sedec, todas as solicitações de recursos encaminhadas pelos entes federados são analisadas e, havendo disponibilidade orçamentária e cumpridas as exigências normativas, os processos são aprovados e os recursos transferidos, conforme descrito no subitem VIII.1.

376. Como consequência desse formato de transferência, que depende da solicitação dos recursos pelo ente federado, os valores repassados acabam se concentrando em alguns municípios, o que, por si só, não se caracteriza como improprio, conforme demonstrado no subitem VIII.2.

377. Todavia, especificamente no que concerne às exigências normativas para seleção dos investimentos, verificou-se que as portarias e orientações normativas vigentes não são adequadas para eventos de grande intensidade, especialmente as relacionadas à transferência de recursos para a limpeza da área urbana atingida pelo desastre, o que originou o achado detalhado no subitem VIII.3.

VIII.1. Prescindibilidade de critérios objetivos para a seleção dos investimentos e dos municípios mais prioritários nas ações pós-desastre

378. Sobre esse aspecto, a Casa Civil da Presidência da República, por meio da Nota Informativa 1/2025/SAM/CC/PR (peça 60), informou que o processo de trabalho desenvolvido pela SERS foi pautado pela realização de levantamentos e coleta de informações com gestores dos entes federativos e representantes de projeções da sociedade, visando identificar prioridades de ação, necessidade de realização de obras emergenciais, ações de salvamento, linhas de atendimento assistencial a populações vulnerabilizadas e estabelecimento de redes emergências de fornecimento de itens de necessidade básica.

379. Em suma, segundo informado pela Casa Civil, coube a SERS a centralização da escuta ativa dos entes federativos e o repasse dessas informações aos órgãos federais responsáveis pela implementação das políticas públicas.

380. Nesse sentido, a competência para priorizar os locais afetados, indicar as obras emergenciais e executar as ações de resposta caberia a cada pasta temática, dentro de suas atribuições, considerando as informações dos gestores locais.

381. Especificamente em relação aos recursos para ações de defesa civil, foi relatado pela Casa Civil que a competência decisória sobre a alocação e distribuição dos recursos federais coube ao MIDR, competindo a Casa Civil a prestação de apoio ordinário nas hipóteses de demandas de autorização orçamentária, avaliação de liberação de espaço fiscal ou concessão de créditos extraordinários.

382. Já a Sedec registrou, por meio da Nota Informativa 11/2025 (peça 79), emitida pelo Departamento de Obras de Proteção e Defesa Civil (DOP), que não houve seleção e nem priorização de municípios e investimentos para ações de restabelecimento e reconstrução. Todos os pleitos eram analisados e caso estivessem adequados evoluíam para a continuidade dessas transferências.

383. Informou ainda, por meio da Nota Técnica 4/2025 (peça 81), do Departamento de Articulação e Gestão (DAG) que a rotina adotada buscava priorizar processos de assistência humanitária, restabelecimento e reconstrução, nessa ordem e que havendo disponibilidade orçamentária todos eram instruídos com a maior urgência possível.

384. Adicionalmente, foi relatado pela Coordenação-Geral de Gestão de Processos (Cenad), por meio da Nota Informativa 1/2025 (peça 82), que todas as solicitações para assistência humanitária foram analisadas e transferidas de acordo com os parâmetros estabelecidos na Orientação Operacional 3/2024.

385. Desse modo, constatou-se que não houve critérios objetivos definidos para seleção de investimentos e municípios mais prioritários na resposta ao desastre no RS, sendo que todas as solicitações de recursos encaminhadas pelos entes federados foram analisadas pela Sedec e, havendo disponibilidade orçamentária e cumpridas as exigências normativas, os pedidos foram aprovados, conforme procedimento estabelecido no art. 4º da Lei 12.340/2010 e no art. 2º do Decreto 11.219/2022.

386. Do exposto, concluiu-se que, além da sistemática adotada não ser irregular, por estar de acordo com os normativos que regem a matéria, a disponibilização dos recursos de acordo com a demanda dos entes federados vai ao encontro da necessidade e da urgência requerida em situações de emergência. Todavia, esse modelo possibilita que os recursos para ações de defesa civil possam ser distribuídos de maneira concentrada em alguns municípios, em desfavorecimento aos entes de menor porte e estrutura, que possuem mais dificuldade de solicitar os recursos dentro dos parâmetros legais.

VIII.2. Concentração na distribuição dos recursos para ações pós-desastre

387. O modelo adotado pela Sedec para as transferências de recursos nas ações pós-desastre (resposta e recuperação) tem como consequência uma concentração na distribuição entre os municípios afetados, bem como entre as ações de proteção e defesa civil disponíveis, haja vista que a tramitação do processo de transferência de recursos se inicia com a solicitação dos entes federados e se vincula às ações e finalidades por eles requeridas, desde que atendidos os requisitos normativos.

388. Nesse sentido, a título de exemplo, destaca-se que, segundo dados do Portal da Transparência da CGU atualizadas em 27/3/2025, quase um ano após o início das chuvas, um total de 271 municípios e cinco órgãos estaduais haviam recebido aporte de recursos federais para a realização de ações de proteção e defesa civil (tabela 9 e peça 61), embora 451 municípios tenham tido o reconhecimento federal da situação de estado de calamidade pública ou de emergência.

389. Ou seja, 180 municípios afetados não receberam nenhum aporte de recursos federais para realização de ações de proteção e defesa civil no âmbito do programa de gestão de desastres.

390. Porém, isso não significa, necessariamente, uma impropriedade. Dados consolidados do questionário encaminhado a todos municípios do Rio Grande do Sul acerca da atuação do Governo Federal na gestão do desastre (Apêndice B, questão 20), que contou com 336 respondentes, indicam que, excluídos aqueles que não souberam informar (38 municípios), 24% dos respondentes não solicitaram recursos ao governo federal (72 municípios).

391. De acordo com a pesquisa, sintetizada na Tabela 26, os principais motivos da não solicitação de recursos por esses municípios foi a desnecessidade de recursos federais e o fato de o município não ter sido afetado (Apêndice B, questão 20).

Tabela 26 - Motivos para não solicitação de recursos federais

Motivo	Respostas	Percentual
Não foi afetado	27	34,6%
Desnecessidade de recursos federais	24	30,8%
Complexidade dos procedimentos	11	14,1%
Desconhecimento do apoio financeiro	8	10,3%
Dificuldade na utilização do S2iD	5	6,4%
Não teve situação de anormalidade reconhecida	3	3,8%

Fonte: Questionário aplicado pelo Microsoft Forms encaminhado a todos os municípios do Estado em março de 2025 (Apêndice B).

392. Além disso, conforme apresentado na Tabela 27, a maior parte dos respondentes, excluídas aquelas que não souberam responder ou que a pergunta não se aplicava, entendeu que o montante de recursos transferidos pela Sedec ao município foi suficiente (Apêndice B, questões 22, 24 e 26):

Tabela 27 - Visão municipal acerca da suficiência dos recursos

Ação	Discordo Parcialmente ou Totalmente ⁽¹⁾	Não Discordo Nem Concordo	Concordo Parcialmente ou Totalmente ⁽²⁾
Assistência	19,0%	8,6%	72,3%
Restabelecimento	24,3%	8,7%	67,0%
Reconstrução	26,7%	10,7%	62,6%

Fonte: Questionário encaminhado a todos os municípios do Estado em março de 2025 (Apêndice B).

Notas: ⁽¹⁾ As respostas “discordo parcialmente” e “discordo totalmente” foram agrupadas.

⁽²⁾ As respostas “concordo parcialmente” e “concordo totalmente” também foram agrupadas

⁽³⁾ Foram excluídas as respostas “não sei / não se aplica”, que giraram em torno de 37% a 41% do total de respostas, a depender da ação avaliada.

393. Feita essa ressalva, registra-se que a análise detalhada da distribuição de recursos disponibilizados para a ação 22BO do programa 2318, detalhadas no subitem II.9 deste relatório,

evidenciaram uma concentração de recursos para a execução de metas de limpeza urbana, bem como para os municípios de Canoas e São Leopoldo, conforme apresentado nas Tabelas 9, 17 e 18.

394. No que concerne a distribuição dos recursos entre as possíveis metas ou finalidades abrangidas pelas ações de defesa civil, verificou-se uma elevada concentração de recursos para a execução de limpeza urbana das vias, transporte e destinação dos resíduos.

395. A avaliação detalhada de todos os empenhos efetuados para ações de resposta em uma amostra representativa de 9 municípios (R\$ 422 milhões), resumida na Tabela 28, demonstrou que, para esta amostra, 73,5% do total de recursos transferidos para essas ações (R\$ 310 milhões) foi destinado à realização de serviços de limpeza urbana (Tabelas 17 e 18).

Tabela 28 - Motivos para não solicitação de recursos federais

Ação/Finalidade	Processos de Repasses	Empenhado (R\$)	% Empenhado
Limpeza urbana	35	310.340.998,79	73,5%
Todas as demais ações de assistência humanitária e de restabelecimento	81	111.846.423,91	26,5%
Total	116	422.187.422,70	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Porta da Transparência, em 11/12/2024, e de documentos extraídos do sistema S2iD.

396. Adicionalmente, informações fornecidas pela Sedec atualizadas em 15/4/2025 (peça 83) apontam que os seis principais beneficiados com repasses para execução de serviços de limpeza urbana receberam R\$ 337,5 milhões dos cerca de R\$ 832,5 milhões empenhado em ações de resposta no Estado, o que representa 40,5% do total empenhado para todas as ações de resposta em todos os municípios.

Tabela 29 - Recursos para limpeza urbana (principais favorecidos)

Município	Limpeza Urbana (R\$)	Destinação Resíduos (R\$)	Total (R\$)
Canoas	93.870.541,86	48.660.340,44	142.530.882,30
São Leopoldo	99.655.151,96	17.169.559,30	116.824.711,26
Porto Alegre	26.578.316,44	15.312.450,60	41.890.767,04
Eldorado do Sul	12.945.376,07	5.276.325,60	18.221.701,67
Novo Hamburgo	2.838.697,38	6.555.000,00	9.393.697,38
Guaíba	3.148.281,42	5.460.724,47	8.609.005,89
Total (6 municípios)	239.036.365,13	98.434.400,41	337.470.765,54

Fonte: Dados fornecidos pela Sedec atualizados em 15/4/2025 (peça 83, p.2).

397. No tocante aos entes federados, se destaca a materialidade dos recursos empenhados para ações de resposta nos municípios de Canoas e São Leopoldo, que conjuntamente, em 27/3/2025, haviam sido de R\$ 313,5 milhões (Tabela 9). Os dois municípios concentraram 41,3 % do total que havia sido empenhado na referida data para ser executado indiretamente pelos entes federados nestas ações de resposta em todo o Estado (R\$ 759,1 milhões).

398. Mesmo quando se avalia somente os repasses destinados para limpeza urbana nestes dois municípios, que totalizaram R\$ 259,3 milhões, efetuados por meio de 17 repasses, é possível verificar a elevada representatividade destes valores:

Tabela 30 - Representatividade dos valores repassados para limpeza urbana em Canoas e São Leopoldo

Referência	Empenhado (R\$)	Planos Aprovados	Representatividade
Em relação ao total repassado para ações de Restabelecimento em todo o Estado	672.889.855,22	674	37,1%
Em relação ao total repassado para ações de Resposta em todo o Estado	832.540.913,58	988	30,0%
Em relação ao total repassado para ações	609.666.704,47	419	41,0%

<i>de Reconstrução em todo o Estado</i>			
<i>Em relação ao total repassado para Ações de Defesa Civil em todo o Estado (Resposta e Recuperação)</i>	1.442.207.618,05	1407	9,4%

Fonte: Elaboração própria a partir de relatórios em formato Excel extraídos do Sistema S2iD fornecidos pela Sedec em 15/4/2025.

399. Outrossim, também se verifica uma aparente concentração na distribuição desses recursos entre os municípios quando se avalia o montante disponibilizados para limpeza urbana em relação ao impacto nos endereços e na população atingida pelo desastre, cujos dados foram obtidos do Mapa Único Plano Rio Grande – MUPRS (<https://mup.rs.gov.br/>).

400. Sobre esse aspecto, no entanto, é importante registrar as limitações às análises em razão da insuficiência de dados consolidados a respeito das finalidades/metas contempladas pelos repasses realizados pela Sedec, de forma que a verificação se restringiu aos nove municípios da amostra selecionada, considerando as informações e documentos cadastrados no sistema S2iD e os valores atualizados até 11/12/2024.

401. Além disso, teve-se dificuldade de se mensurar de forma acurada o impacto sofrido pelos municípios, haja vista que os números absolutos registrados no Mapa Único Plano Rio Grande – MUPRS (<https://mup.rs.gov.br/>), relativos à área, endereços e população atingida, não evidenciam o grau do impacto e dos efeitos do desastre sobre cada município, que foram afetados de forma diversa a depender da gravidade do desastre em cada região. Um endereço atingido em um município que foi fortemente afetado pelas chuvas possivelmente sofreu mais danos que um endereço em município atingido por uma leve elevação das águas.

402. Todavia, em que pese as ressalvas supracitadas, é bastante nítida a elevada concentração relativa de recursos para limpeza urbana nos quatro primeiros municípios da tabela seguinte, com destaque para a elevada materialidade disponibilizada aos municípios de Canoas e São Leopoldo.

Tabela 31 - Relação entre os recursos repassados para limpeza urbana e o impacto do desastre

Favorecido	Processos	⁽¹⁾ Valor empenhado (R\$)	Endereços atingidos	R\$/endereços atingidos	População atingida	R\$/habitante atingido
São Leopoldo	7	116.831.234,38	47.208	2.474,82	90.371	1.292,80
São Vendelino	1	232.025,60	110	2.109,32	217	1.069,24
Canoas	8	133.104.744,87	76.627	1.737,05	157.829	843,35
Eldorado do Sul	5	18.221.701,67	15.187	1.199,82	32.509	560,51
Porto Alegre	8	39.385.486,46	84.836	464,25	125.274	314,39
Imigrante	1	232.921,60	617	377,51	1.125	207,04
Santa Maria	1	350.077,20	3.517	99,54	7.714	45,38
Pelotas	2	813.116,40	28.118	28,92	49.795	16,33
Rio Grande	2	1.169.690,61	43.589	26,83	70.930	16,49

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Porta da Transparéncia, em 11/12/2024, documentos e informações extraídas do sistema S2iD e dados do Mapa Único Plano Rio Grande (MUPRS)

Notas: ⁽¹⁾ Novos repasses de recursos foram aprovados após 11/12/2024, sem alteração na população e endereços impactados

403. Das análises expostas, conclui-se que, embora tenha sido identificada concentração de recursos em determinados municípios e metas específicas, tal distribuição decorre da sistemática vigente, na qual a solicitação parte dos próprios entes federados conforme suas necessidades e urgência. Como a definição das solicitações é de competência dos municípios, é natural que, diante da diversidade dos impactos e da capacidade de mobilização local, os recursos acabem se concentrando em algumas localidades ou finalidades.

VIII.3. Não aplicação pela Sedec de critérios padronizados para aprovar, com razoável segurança, os quantitativos registrados nos formulários de solicitação de recursos financeiros para a realização de serviços emergenciais de limpeza urbana no Rio Grande do Sul (Achado 6)

404. Devido à incompletude da Normadec 00.002-R02 para situações que envolvem desastres de grande intensidade, como o ocorrido no Rio Grande do Sul, e a consequente flexibilização promovida pela Orientação Operacional 01/2024 SEDEC/GAB-SEDEC, verificou-se que não foram aplicados pela Sedec critérios padronizados para aprovar, com razoável segurança, os quantitativos registrados nos formulários de solicitação de recursos financeiros para a realização de serviços emergenciais de limpeza urbana, o que resultou na liberação de recursos federais mensurados com base em critérios não uniformes e fundamentados em informações não suficientemente verificadas, com riscos de comprometimento da distribuição equitativa, ao bom uso dos recursos públicos e ao adequado atendimento da população afetada.

405. A análise foi realizada com base nos processos de repasse de recursos destinados aos serviços de limpeza urbana, pareceres técnicos emitidos, montante de recursos transferidos e na avaliação dos serviços e quantitativos contratados.

406. Adotou-se como critérios normativos a Portaria 1.774, de 23 de agosto de 2021, que aprovou a Norma de Defesa Civil - Normadec 00.002-R02, que estabelece um conjunto crítico de serviços a serem realizados em áreas urbanas públicas visando a remoção e destinação de resíduos gerados pelo desastre (peça 84); e a Orientação Operacional Sedec 01, de 10 de maio de 2024, que flexibilizou temporariamente esses parâmetros em razão da magnitude do evento no Estado (peça 85).

407. O Anexo I da Normadec 00.002-R02 define para os serviços de limpeza e remoção de resíduos um conjunto de serviços elegíveis (peça 84, p. 10), que contempla aqueles serviços de maior recorrência nas situações pós-desastres historicamente apoiadas pela Sedec, bem como os respectivos quantitativos.

408. A norma estabelece que esses quantitativos poderão ser acrescidos por um fator de multiplicação (FM) estabelecido na Tabela 1 da Normadec (peça 84, p. 5), de acordo com a população municipal e o tipo de anormalidade reconhecida pelo Governo Federal (ECP ou SE).

409. Os serviços e quantitativos para limpeza e remoção de resíduos elencados no Anexo I da Normadec se referem a locação de equipamentos e de mão-de-obra, a exemplo de escavadeiras, caminhões basculantes e encarregado geral de obras, e o fator de multiplicação resultante (FM) pode variar de 1 a 6 conforme critérios da Tabela 1 da Normadec.

410. Já para os serviços de destinação de resíduos, é definido no Anexo V da Normadec (peça 84, p. 14) um modelo de controle baseado no peso ou volume dos resíduos transportados e alocados nos aterros sanitários.

411. No evento climático ocorrido no Rio Grande do Sul, foram aprovados planos de trabalho e formalizados contratos distintos para a limpeza e remoção dos resíduos (locação de equipamentos e mão de obra) e para transporte e destinação dos resíduos no aterro sanitário (volume ou peso de resíduos transportados e destinados).

412. Especificamente para a limpeza e remoção dos resíduos, diante magnitude do evento, da grande extensão de áreas alagadas, da necessidade de viabilizar o restabelecimento da trafegabilidade e de minimizar os riscos de contaminação, a Normadec foi flexibilizada pela Orientação Operacional 01/2024 SEDEC/GAB-SEDEC, de 10/5/2024, para, dentre outras finalidades, possibilitar a aprovação de quaisquer quantitativos de serviços, sem vinculação à critérios pré-definidos (peça 85):

i. Excepcionalmente, está dispensado o Relatório Fotográfico para solicitação de recursos, sendo necessária a apresentação de Relatório fotográfico da execução e dos serviços concluídos, para fins de prestação de contas. Na fase de prestação de contas, a verificação do cumprimento do objeto deverá considerar o Relatório fotográfico mencionado;

(...)

iv. o Fator de multiplicação dos quantitativos, para os serviços de limpeza emergencial, por Estratificação de Municípios em função do porte/população e tipo de reconhecimento federal, poderá ser extrapolado com base em parâmetro populacional (proporcional), nos casos em que a população superar em mais de 5 vezes o parâmetro máximo da norma (100mil habitantes) e a área alagada/inundada que necessite de limpeza for significativa em relação a área total do perímetro urbano;

v. Nos casos que o analista entender que existem evidências que permitam inferir uma necessidade maior, poderá ser sugerido um FM diferente do previsto.

413. Em síntese, a Orientação Operacional 01/2024 possibilitou a adoção de procedimentos simplificados para a transferência dos recursos, a exemplo da dispensa do envio de Relatório Fotográfico na solicitação de recursos, bem como a possibilidade de extração dos parâmetros quantitativos fixados para municípios com mais de 500 mil habitantes (proporcionalmente) ou até mesmo adoção de outros fatores de multiplicação (FM) diferentes dos previstos na norma, independente da população do município, nos casos em que o analista entendesse que haveria evidências que permitisse inferir uma necessidade maior.

414. Ocorre que, diante da necessidade de flexibilização promovida pelo inciso "v" supracitado, deixou de existir qualquer parâmetro objetivo que pudesse ser utilizado para aferir os quantitativos de serviços solicitados pelos municípios para a realização de serviços de limpeza e remoção dos resíduos.

415. Dessa forma, as análises técnicas dos pedidos não consideraram os parâmetros quantitativos estabelecidos na Normadec, tampouco foram avaliados e sugeridos parâmetros de fator de multiplicação (FM) diferentes do previsto na norma, justificados com base em evidências documentais, nos termos previstos na orientação operacional.

416. O que se verificou é que diante da inaplicabilidade da Normadec para desastres de grande intensidade, a aprovação dos pleitos foi realizada considerando as informações e os documentos apresentados pelos municípios, normalmente relacionados à serviços supostamente já executados, que englobavam os quantitativos de equipamento e mão de obras que teriam sido utilizados, total de horas trabalhadas e preços unitários dos serviços (exemplos às peças 86 a 90).

417. Nesse sentido, diante da inexistência de parâmetros objetivos para avaliar a razoabilidade dos quantitativos solicitados, a análise se limitava, em regra, a verificação do enquadramento dos preços unitários com os referenciais de preço das tabelas Sinapi.

418. Essa lacuna normativa contribuiu significativamente para a concentração na distribuição dos recursos registrada no subitem VIII.2 deste relatório, com potencial risco de desperdício de recursos públicos em decorrência da transferência de valores que podem ter sido excessivos frente às necessidades municipais.

419. A título de ilustração, o fator de multiplicação máximo previsto pela Normadec, que se aplica aos municípios em estado de calamidade pública com população acima de 100 mil habitantes era de 6 (FM = 6). Contudo, quando considerados os parâmetros originalmente definidos na norma, verificou-se que nos casos mais extremos, para alguns serviços, o fator de multiplicação efetivo teria ultrapassado 150 (FM = 150), evidenciando a ausência de padronização e o risco de alocação indevida de recursos públicos.

420. Um exemplo são os serviços de locação de retroescavadeiras e caminhões basculantes no processo Sedec 59052.029687/2024-88 (peça 86), por meio do qual foram transferidos ao município de Canoas R\$ 45.384.770,66 (2024OB001379), em 16/8/2024, para o pagamento de serviços executados por uma empresa entre os dias 21/6/2024 e 15/7/2024 (24 dias) e por outra empresa no período de 27/6/2024 a 15/7/2024 (18 dias).

421. Na descrição das metas e itens foi solicitado, dentre outros, os seguintes quantitativos de horas de serviços para retroescavadeira e caminhão basculante (peça 86, p. 1 e 3):

Tabela 32 - Descrição das metas e itens do processo 59052.029687/2024-88 (Canoas)

Serviço	Qtde (h)	Período (dias)	Horas/dia
Locação de máquina Retroescavadeira (Empresa 1)	39.868	24	1.661
Locação de máquina retroescavadeira 4x4 mínimo 6.276 kg, potência 110HP (Empresa 2)	23.180	18	1.288
Locação de caminhão basculante (Empresa 1)	82.136	24	3.422
Locação de caminhão basculante com 180HP de potência, tipo trucado, caçamba basculante com no mínimo 12 m ³ (Empresa 2)	46.360	18	2.576

Fonte: Elaboração própria a partir do documento de Análise de Metas do Processo Sedec 59052.029687/2024-88 (peça 86, p. 1 e 3)

422. Assim, no período em que as duas empresas atuaram concomitantemente, de 27/6/2024 a 17/5/2024 (18 dias) foram empregados em média 2.949 horas diárias de retroescavadeira e 5.998 horas diárias de caminhão basculante.

423. Considerando que o Anexo I da Normadec 00.002-R02 estabelece a utilização de 16 horas diárias de retroescavadeira sobre rodas (2 unidades por 8h diárias) e 32 horas de caminhão basculante (4 unidades x 8h diárias), para se atingir os valores acima contratados seria necessário a aplicação de um fator multiplicador (FM) de 184 para as retroescavadeiras e de 187 para os caminhões basculante.

424. Os valores de FM acima indicados poderiam ser reduzidos para cerca de 90 e 60, respectivamente, caso tenha sido adotada uma escala de trabalho diária de 16 ou 24 horas, porém ainda representariam valores bem superiores ao FM máximo estabelecido pela norma.

425. Ressalta-se que esta análise não tem por objetivo questionar a regularidade da execução dos quantitativos contratados, haja vista que não era esse o objetivo do trabalho e tampouco foram coletados elementos que permitissem essa análise, mas destacar a incompatibilidade dos parâmetros estabelecidos na Normadec para aferição da razoabilidade dos quantitativos solicitados pelos entes federados para execução de serviços limpeza urbana em eventos de grande magnitude.

426. Além disso, reitera-se a análise realizada no subitem VIII.2 deste relatório, na qual se evidenciou que, embora os serviços de limpeza urbana fossem apenas uma das modalidades de resposta previstas na legislação, eles concentraram 73,5% do total de recursos federais repassados para todas as ações de resposta na amostra de nove municípios avaliada. Adicionalmente, apenas dois municípios haviam recebido, para limpeza urbana, quase um terço do total de recursos destinados para todas as ações de resposta a todos os municípios afetados no Estado até aquele momento - o que também correspondia a aproximadamente 41% do total empenhado para ações de reconstrução financiadas pela ação orçamentária 22BO em todo o Estado (Tabelas 28 e 30).

427. Nesse cenário, conclui-se que a ausência de parâmetros técnicos objetivos devidamente aplicados, combinada à flexibilização normativa não acompanhada de critérios substitutivos adequados, resultou em decisões pouco uniformes, com riscos à equidade na distribuição dos recursos federais e à efetividade das ações de resposta.

428. Dessa forma, propõe-se recomendar que a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) promova estudos para adequar os critérios estabelecidos na Normadec 00.002-R02, de forma a contemplar eventos de grande intensidade, como o ocorrido no Rio Grande do Sul, considerando a

adoção de variáveis adicionais, a exemplo do impacto do desastre, da população diretamente afetada, da extensão territorial e da tipificação da anormalidade, além do porte populacional do município.

429. Espera-se que com a atualização normativa sugerida, seja conferida maior segurança técnica e jurídica nas análises futuras das solicitações de recursos para ações de resposta à desastres, possibilitando alocações mais eficazes dos recursos públicos federais, com foco nas reais necessidades da população afetada por desastres intensos e na racionalização dos gastos governamentais.

IX. BENEFÍCIOS DECORRENTES DOS REPASSES FEDERAIS À POPULAÇÃO LOCAL

430. Este capítulo apresenta as análises relacionadas à conversão dos recursos federais transferidos no âmbito da defesa civil (Ação orçamentária 22BO) em benefícios à população dos municípios atingidos pelas enchentes no estado do Rio Grande do Sul em 2024.

431. Para exame da questão, foram visitados de forma amostral os municípios de Canoas, São Leopoldo, Porto Alegre, Eldorado do Sul e São Vendelino. A abordagem metodológica priorizou a verificação física da execução das ações, com foco no impacto sobre o cotidiano da população, sem aprofundamento na análise formal de conformidade documental (ex.: licitações, notas fiscais, contratos etc.).

432. Considerando limitações decorrentes das visitas de campo terem sido realizadas após a execução da maior parte das ações de assistência e restabelecimento, bem como das fragilidades nos controles administrativos de diversos municípios — agravadas por transições de mandato e assimetrias institucionais — não foi possível precisar, em todas as fases de enfrentamento ao desastre, a conversão dos repasses em bens e serviços à população. Apesar disso, não foram identificados achados de auditoria, visto que as evidências coletadas indicaram ações realizadas e em andamento.

433. Os benefícios decorrentes da assistência humanitária e a animais, conforme detalhado no subitem IX.1, foram verificados principalmente com base nos relatos de beneficiários e gestores locais, corroborados por registros fotográficos e documentos fornecidos pelas prefeituras. Apesar da ausência de rastreabilidade completa entre os insumos adquiridos e os itens descritos nos planos de trabalho, as evidências indicaram o fornecimento de bens e serviços à população afetada.

434. Nos serviços de limpeza urbana e nas ações emergenciais de restabelecimento, verificou-se, durante as visitas, que as áreas afetadas já haviam sido desobstruídas e limpas, sendo apresentados registros fotográficos do antes e depois das ações. Em alguns casos, obras emergenciais estavam em andamento ou concluídas, conforme detalhado no subitem IX.2.

435. No tocante à reconstrução, observou-se que, à época das visitas, as ações ainda se encontravam em fase incipiente, o que limitou a capacidade de avaliação de benefícios diretos, conforme detalhado no subitem IX.3. Relatórios e imagens encaminhados posteriormente pelas prefeituras, como no caso da ponte em São Vendelino, indicaram evolução das obras.

IX.1. Assistência humanitária e a animais

436. As ações de assistência humanitária, no contexto da resposta a desastres, compreendem o fornecimento imediato de bens e serviços essenciais à sobrevivência, segurança e dignidade da população afetada. Incluem-se nessa categoria medidas como a distribuição de cestas básicas, kits de higiene, colchões, água potável, itens de vestuário, materiais de limpeza e o acolhimento emergencial de famílias desalojadas. No caso específico do desastre climático de 2024 no Rio Grande do Sul, a assistência também contemplou cuidados emergenciais com animais domésticos resgatados em áreas inundadas, como alimentação, abrigo e atendimento veterinário.

437. De acordo com as informações levantadas até a data das visitas in loco da equipe de auditoria (fevereiro de 2025), os recursos federais destinados a ações de assistência humanitária e a

animais nos cinco municípios visitados totalizaram aproximadamente R\$ 27,2 milhões. Esses valores foram empregados majoritariamente em apoio direto à população vulnerável, por meio do fornecimento de suprimentos básicos, além de ações específicas voltadas ao bem-estar animal.

438. *As evidências indicam que, no município de Porto Alegre, os recursos federais foram majoritariamente convertidos em ações emergenciais concretas, com impacto direto sobre a população afetada. A documentação apresentada foi a mais robusta entre os municípios visitados, incluindo: relatórios de prestação de contas, planilhas de execução físico-financeira, listas de beneficiários com CPF e itens recebidos, além de documentos complementares detalhando metas, quantitativos, valores unitários e períodos de execução. Essas evidências foram corroboradas por entrevistas não estruturadas com moradores e gestores locais, bem como por registros fotográficos (peça 91).*

439. *Em São Vendelino também foi possível identificar um conjunto razoavelmente satisfatório de informações que detalham metas específicas discriminadas nas portarias do MIDR e os respectivos períodos de execução. As ações incluíram a aquisição de cestas básicas, kits de higiene, colchões e demais insumos emergenciais, distribuídos à população afetada ao longo do período de resposta (peça 92).*

440. *Nos demais municípios visitados, ainda que tenham sido apresentadas evidências fotográficas das ações e relatos de moradores que confirmam o recebimento de insumos, não foi possível identificar o mesmo nível de rastreabilidade entre os recursos recebidos e os bens entregues, em razão da fragilidade dos controles internos e da assimetria na documentação fornecida.*

441. *No que tange às ações voltadas a animais, observou-se que no município de Canoas adotou medidas emergenciais para acolhimento e cuidado de cães e gatos resgatados, com apoio de entidades parceiras. Essas ações envolveram a estruturação de abrigos temporários, fornecimento de insumos veterinários e atendimento básico, ainda que com aplicação financeira proporcionalmente modesta (peça 93).*

442. *Conforme a abordagem metodológica desta auditoria, não foram analisados aspectos formais de conformidade contratual (ex.: licitação, nota fiscal, adequação de preços), mas sim a materialização dos benefícios previstos, sob a ótica da governança e da efetividade das ações emergenciais.*

443. *Ainda que não tenha sido possível estabelecer, de forma geral, uma correspondência entre o recurso federal transferido e o item entregue à população, o conjunto das evidências analisadas — especialmente em Porto Alegre e, em menor grau, em São Vendelino — indica uma conversão de recursos destinados à assistência humanitária em benefícios da população atingida.*

IX.2. Serviços de limpeza urbana e de restabelecimento imediato

444. *As ações de limpeza urbana e de restabelecimento imediato de infraestrutura são essenciais na resposta a desastres, uma vez que possibilitam a reabilitação das condições mínimas de habitabilidade, segurança e mobilidade nos territórios atingidos. Essas intervenções viabilizam o retorno gradual das famílias às suas rotinas e a retomada dos serviços públicos essenciais.*

445. *No contexto do desastre climático de 2024 no Rio Grande do Sul, essas ações envolveram, entre outras atividades, a remoção de entulhos, desobstrução de vias públicas, limpeza de escolas, recomposição de sistemas de drenagem, recuperação emergencial de edificações públicas e o restabelecimento de pontes, diques e encostas.*

446. *Os recursos federais transferidos pela defesa civil para os cinco municípios visitados somaram aproximadamente R\$ 247,3 milhões destinados a ações de limpeza urbana e restabelecimento. Essa expressiva materialidade evidencia o caráter prioritário dessa frente de atuação na resposta federal ao desastre.*

447. Municípios como São Leopoldo e Canoas concentraram, à época, os maiores volumes financeiros, com aproximadamente R\$ 100 milhões e R\$ 84,4 milhões, respectivamente, alocados para serviços de limpeza urbana. Porto Alegre também reportou ações significativas, especialmente voltadas à recuperação de escolas públicas municipais. Já São Vendelino aplicou cerca de R\$ 11,4 milhões no restabelecimento emergencial de infraestrutura viária e contenção de encostas.

448. A equipe de auditoria realizou inspeções *in loco* em regiões fortemente atingidas nos cinco municípios, observando diretamente os resultados das intervenções realizadas. Em todos os casos, os bairros visitados apresentavam condições adequadas de limpeza e circulação, evidenciando a efetiva execução dos serviços essenciais de remoção de resíduos e desobstrução urbana.

449. Também foram realizadas entrevistas não estruturadas com moradores locais, que relataram a realização tempestiva das ações de limpeza após o recuo das águas. Esses relatos foram corroborados por registros fotográficos coletados durante as visitas.

450. Ressalta-se, contudo, que não foram objeto de análise os critérios técnicos de medição utilizados para a aferição dos serviços de limpeza urbana, tampouco foi verificada a proporcionalidade entre os volumes de resíduos declaradamente removidos e os danos efetivamente observados nos territórios afetados. Da mesma forma, não foram avaliados aspectos de conformidade formal, como contratos, processos licitatórios, comprovantes de despesa, adequação de preços ou metodologias de cálculo de quantitativos transportados. A análise concentrou-se na observação direta da materialização das ações implementadas nos locais mais atingidos e na escuta da população beneficiária.

451. Diante das evidências disponíveis — principalmente visuais e testemunhais —, existe indicação, nos municípios visitados, de conversão de recursos federais destinados à limpeza urbana em benefícios à população afetada.

IX.3. Reconstrução

452. As ações emergenciais voltadas à recuperação de diques, contenção de encostas e macrodrenagem constituem intervenções relevantes no processo de resposta e restabelecimento em cenários de desastre, especialmente em municípios com histórico de inundações recorrentes ou risco geotécnico acentuado. No entanto, à época das visitas de campo realizadas pela equipe de auditoria (fevereiro de 2025), a execução física dessas ações ainda se encontrava em estágio inicial ou não havia sido iniciada nos municípios fiscalizados.

453. A análise das informações disponíveis nas bases do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), complementada por dados fornecidos pelas prefeituras, revelou que os investimentos da defesa civil federal voltados especificamente a esse tipo de intervenção ainda eram limitados em termos de valores executados e grau de implementação.

454. Em São Vendelino, foi identificada autorização para a reconstrução de duas pontes sobre o Arroio Forromeco, com valor total de aproximadamente R\$ 2,85 milhões. Contudo, até o momento da visita, apenas cerca de R\$ 850 mil (30%) haviam sido efetivamente pagos. A prefeitura encaminhou posteriormente registros fotográficos das obras em andamento (peça 92, p. 1, e, p. 24-32), o que sugere progressos na execução das obras.

455. Em São Leopoldo, foi identificada previsão de repasses da defesa civil no valor de R\$ 1,62 milhão para ações emergenciais de contenção de erosão em áreas de macrodrenagem urbana. Entretanto, à data da auditoria, essas ações encontravam-se em fase preparatória, sem execução física observável que permitisse avaliar a materialização dos investimentos ou os benefícios efetivos à população.

456. Diante desse contexto, conclui-se que as ações para reconstrução financiadas com recursos da defesa civil federal nos municípios visitados, encontravam-se majoritariamente em fase de

planejamento, contratação ou execução incipiente à época da fiscalização em campo, o que impossibilitou a verificação de benefícios diretos à população no momento da auditoria.

457. Ressalta-se que os registros fotográficos enviados pelas prefeituras — como os apresentados por São Vendelino — constituem indícios de progresso das obras, mas não substituem a verificação in loco quanto à efetividade das intervenções.

X. CONCLUSÃO

458. O TCU avaliou a eficácia da articulação entre os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) para a execução das ações de gerenciamento do desastre climático ocorrido no Rio Grande do Sul, em 2024. Também examinou a adequação da sistemática de apoio financeiro prestado pelo Governo Federal nas fases de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução, à luz das diretrizes de governança estabelecidas pelo Decreto 9.203/2017.

459. A auditoria contemplou as seguintes avaliações:

- i) em que medida a liderança exercida pela Casa Civil, pela Secretaria Extraordinária da Presidência da República de Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul (SERS), pela Secretaria para Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul e pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) foi adequada na articulação e coordenação com órgãos e entidades federais, estaduais e municipais para a execução das ações de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução;
- ii) se as estratégias adotadas por esses órgãos — incluindo processos decisórios e de tomada de decisão — foram eficazes para o enfrentamento do desastre;
- iii) em que medida os mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações federais foram devidamente estabelecidos e se demonstraram efetivos;
- iv) em que medida a transparência e a prestação de contas relativas às ações do Governo Federal se mostraram adequadas e suficientes;
- v) qual a sistemática adotada, o montante e a finalidade dos recursos transferidos pelo Governo Federal para apoio financeiro aos entes afetados nas ações de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução, no que se refere à defesa civil;
- vi) se as transferências de recursos federais ocorreram de forma célere, diante da urgência das necessidades locais;
- vii) se o apoio financeiro da União observou critérios técnicos objetivos e justificáveis para a seleção dos investimentos e dos municípios mais prioritários; e
- viii) se os recursos federais destinados às ações de defesa civil foram efetivamente convertidos em benefícios à população atingida.

Questão de Auditoria 1 — Liderança e articulação federativa

460. A liderança exercida pela Casa Civil, pela SERS, pela Secretaria para Apoio à Reconstrução e pela Sedec mostrou-se adequada e eficaz durante a fase inicial da crise, com destaque para a atuação integrada e célere viabilizada pela criação da SERS.

461. Entretanto, a ausência de mecanismos permanentes de coordenação estratégica federal, aliada à extinção da SERS sem o estabelecimento de uma instância que preservasse sua autoridade política, sua capacidade de articulação interministerial e suas prerrogativas institucionais, revelou fragilidades relevantes nas etapas subsequentes da resposta.

462. Observou-se dificuldade de articulação interministerial, ausência de uma referência clara para os entes federativos e limitações da Sedec para exercer uma coordenação sistêmica do Sinpdec.

em contextos de alta complexidade. Assim, conclui-se que, embora presente no início da emergência, a liderança federal careceu de continuidade e de uma estrutura institucional capaz de sustentar uma coordenação integrada e eficaz nas fases seguintes do enfrentamento do desastre.

Questão de Auditoria 2 — Estratégias e processos decisórios

463. A análise das estratégias adotadas por esses órgãos, incluindo os processos decisórios e de tomada de decisão, demonstrou que a atuação federal foi parcialmente adequada ao enfrentamento do desastre.

464. Verificou-se uma atuação relevante e articulada durante a fase emergencial, especialmente com a criação da SERS, a mobilização de centros de comando e o suporte técnico prestado aos entes federativos.

465. Todavia, as fases subsequentes — restabelecimento e reconstrução — foram marcadas por descontinuidade na articulação federativa, ausência de diagnóstico estratégico e carença de uma priorização estruturada dos investimentos, o que comprometeu a efetividade das ações.

466. A estratégia federal, apesar de eficiente na resposta inicial à calamidade, revelou fragilidades na coordenação integrada, na ausência de planejamento baseado em riscos e na falta de diretrizes claras para o enfrentamento completo do ciclo do desastre climático.

Questão de Auditoria 3 — Acompanhamento e avaliação

467. Concluiu-se que o acompanhamento e a avaliação das ações federais executadas para o enfrentamento do desastre foram apenas parciais.

468. As informações disponíveis em painéis e plataformas eletrônicas possuem caráter meramente informativo, não configurando mecanismos estruturados de monitoramento técnico e de avaliação de resultados.

469. Ainda não existem, no âmbito da Casa Civil ou do MIDR/Sedec, instrumentos padronizados e específicos que viabilizem o acompanhamento sistemático e a avaliação da eficácia das ações federais para enfrentamento de desastres, o que compromete a transparência, a accountability e a retroalimentação da política pública de proteção e defesa civil.

470. Também não foram identificadas ações formais para consolidação de lições aprendidas e boas práticas que subsidiem a atuação em desastres futuros dessa magnitude.

Questão de Auditoria 4 — Transparência e prestação de contas

471. As ações de transparência e prestação de contas relativas às transferências federais para a defesa civil no Rio Grande do Sul foram avaliadas como parcialmente adequadas.

472. Embora os dados estejam disponíveis em diferentes fontes (SIOP, SIAFI, Portal da Transparência, S2iD, portarias publicadas no DOU e planilhas da Sedec), inexiste um sistema consolidado, estruturado e padronizado que possibilite a rastreabilidade por município, fase do desastre (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução) e finalidade.

473. Essa fragmentação informacional, somada à ausência de diretrizes formais para integração e publicização ativa dos dados, comprometeu a visibilidade da execução orçamentária e financeira, dificultando a avaliação dos critérios técnicos adotados e restringindo o controle social e institucional.

Questão de Auditoria 5 — Apoio financeiro federal às ações de defesa civil: sistemática, valores e finalidades das transferências para os entes afetados no RS.

474. O Governo Federal destinou créditos extraordinários no valor de R\$ 4,51 bilhões ao programa de gestão de desastres no Rio Grande do Sul (programa 2318), em resposta à situação de

calamidade pública enfrentada pelo estado.

475. Desse total, R\$ 2,29 bilhões foram executados diretamente pela União, por meio do pagamento do auxílio reconstrução às famílias desalojadas e desabrigadas (ação 00WD). Outros R\$ 2,00 bilhões foram alocados para transferências aos entes federados, visando à execução de ações de proteção e defesa civil (ação 22BO), enquanto o valor remanescente foi destinado a ações de menor materialidade.

476. Os valores disponibilizados para as ações de proteção e defesa civil (ação 22BO), a cargo da Sedec/MIDR, contemplaram medidas de assistência humanitária imediata às vítimas e aos animais, ações de restabelecimento da segurança, habitabilidade e dos serviços essenciais, e ações de recuperação da infraestrutura danificada ou destruída.

477. As transferências foram operacionalizadas pela Sedec/MIDR, conforme legislação vigente, por meio de cinco modalidades de repasse, totalizando 1,44 bilhões empenhados em 15/4/2025:

- a) liberação sumária para assistência humanitária: R\$ 26,4 milhões (114 municípios);
- b) liberação sumária para animais domésticos: R\$ 5,04 milhões (69 municípios);
- c) liberação ordinária para assistência humanitária: R\$ 128,2 milhões (112 entes federados);
- d) liberação ordinária para restabelecimento: R\$ 672,9 milhões (187 entes federados);
- e) liberação ordinária para recuperação (reconstrução): R\$ 609,7 milhões (186 entes federados).

478. Os principais entes beneficiários foram os municípios de Canoas e São Leopoldo, que receberam R\$ 163,4 milhões e R\$ 152,0 milhões, respectivamente. As principais finalidades atendidas pelos repasses foram o restabelecimento da limpeza urbana municipal e a reconstrução de pontes danificadas.

Questão de Auditoria 6 — Celeridade das transferências

479. A análise demonstrou que as transferências de recursos da defesa civil foram realizadas parcialmente de forma célere.

480. Verificou-se que os repasses voltados às ações de socorro e assistência ocorreram com agilidade compatível com a urgência da situação.

481. Contudo, os recursos destinados às ações de restabelecimento não foram transferidos com a mesma celeridade. Os prazos médios observados superaram os indicadores estratégicos do próprio MIDR e o desempenho registrado em desastres anteriores, o que dificultou a recomposição tempestiva das condições de segurança, habitabilidade e prestação de serviços essenciais nas áreas afetadas.

Questão de Auditoria 7 — Critérios objetivos de priorização no Apoio Financeiro da União

482. Como regra geral, não há critérios objetivos definidos para seleção de investimentos e municípios mais prioritários no apoio financeiro da União para ações de proteção e defesa civil na gestão de desastres (ações pós-desastre), ao contrário do que ocorre na gestão do risco de desastres (prevenção).

483. Na gestão do desastre, que englobam as ações de resposta e reconstrução, todas as solicitações de recursos encaminhadas pelos entes federados são analisadas pela Sedec e, havendo disponibilidade orçamentária e cumpridas as exigências normativas, os processos são aprovados e os recursos transferidos. No desastre do Rio Grande do Sul, conforme informado pela Sedec, houve disponibilidade orçamentária para todas as solicitações de recursos que se enquadram dentro dos requisitos legais.

484. Todavia, no que concerne às exigências normativas para seleção dos investimentos, verificou-se que as portarias e orientações normativas vigentes não são adequadas para eventos de grande intensidade, especialmente as relacionadas à transferência de recursos para a limpeza da área urbana atingida pelo desastre.

Questão de Auditoria 8 — Conversão dos recursos da defesa civil em benefícios à população

485. De modo geral, as evidências analisadas indicam que recursos federais destinados às ações de socorro, assistência e restabelecimento, nos cinco municípios visitados — Canoas, São Leopoldo, Porto Alegre, Eldorado do Sul e São Vendelino — foram convertidos em benefícios à população local, por meio da entrega de bens essenciais e da execução de serviços de limpeza urbana.

486. As ações de reconstrução, por sua vez, encontravam-se em fase incipiente à época das visitas, o que impossibilitou a avaliação de seus resultados diretos.

487. Essas conclusões baseiam-se em evidências empíricas e observações *in loco*, sem análise de conformidade documental ou aferição técnico-financeira detalhada, razão pela qual não devem ser generalizadas. Destaca-se, ainda, que as ações de maior volume — como a limpeza urbana — não foram acompanhadas de verificação da proporcionalidade entre os recursos empregados e os serviços prestados ou da adequabilidade dos critérios de medição.

Propostas de Encaminhamento e Benefícios Esperados

488. Diante das fragilidades identificadas na coordenação, execução e acompanhamento das ações federais no enfrentamento do desastre de 2024 no Rio Grande do Sul, a auditoria propõe um conjunto de determinações e recomendações voltadas ao fortalecimento institucional da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), à melhoria da governança federal e à ampliação da transparência e do controle social sobre a política de defesa civil.

489. Propõe-se, entre outras medidas, que a Casa Civil e o MIDR, considerando suas competências, atuem de forma articulada para: fortalecer a autoridade técnica, a estrutura organizacional e a capacidade de coordenação da Sedec como órgão central do Sinpdec, ampliando sua legitimidade perante os demais órgãos federais e integrando instrumentos de governança ao Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil; avaliar a viabilidade de criação de um modelo organizacional federal para resposta a desastres de grande magnitude, inspirado nas boas práticas internacionais e na experiência adquirida com a Secretaria Extraordinária de Apoio à Reconstrução do RS (SERS), contemplando estruturas transitórias de coordenação interministerial, com critérios objetivos de ativação e desmobilização; priorizar a tramitação e o exame técnico-institucional da proposta de reestruturação da Sedec, atualmente em análise, com especial atenção à criação de unidades organizacionais e competências voltadas à estruturação de protocolos estratégicos, à coordenação interfederativa e à qualificação da liderança federal para desastres de grande porte, tomando como referência os desafios enfrentados na condução da resposta ao desastre ocorrido no RS em 2024; e criar instrumentos permanentes de acompanhamento técnico-operacional e de avaliação da efetividade das ações executadas, de modo a assegurar tempestividade, rastreabilidade e qualidade das entregas.

490. Ainda, propõe-se a Sedec institucionalizar protocolos operacionais interinstitucionais e mecanismos estruturados de coordenação interfederativa para todas as fases do desastre; e revisar e adequar os critérios da Normadec 00.002-R02 para melhor refletir a intensidade e o impacto dos desastres, incorporando variáveis como extensão territorial, número de pessoas afetadas e tipologia do evento.

491. Essas medidas visam aprimorar a resposta federal em contextos de calamidade, fortalecer a liderança e a articulação federativa, garantir a continuidade das ações de reconstrução e ampliar a previsibilidade, a legitimidade e a efetividade da atuação governamental. As propostas estão

alinhas aos princípios da boa governança pública (Decreto 9.203/2017), aos fundamentos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012) e ao entendimento recente do TCU no Acórdão 1.326/2025 – Plenário, que reconhece a necessidade de um marco de governança para situações de crise em larga escala.

492. Dentre os benefícios esperados, também se incluem: a ampliação da transparência ativa, com disponibilização tempestiva e acessível de dados sobre os repasses federais; o suporte à avaliação de impacto e à prestação de contas por parte dos órgãos de controle; a melhoria da capacidade de resposta orientada por critérios técnicos claros e padronizados; e o estímulo à aprendizagem institucional contínua, com base nas lições do desastre no Rio Grande do Sul. Espera-se, ainda, que as medidas propostas contribuam para conferir maior segurança técnica e normativa nas futuras análises de solicitações de recursos, racionalizando a aplicação dos recursos públicos e promovendo maior assertividade na alocação, conforme a real necessidade dos municípios afetados.

Comentários dos Gestores

493. Diante das manifestações da Casa Civil e do MIDR e das análises empreendidas pela equipe (vide Apêndice D), concluiu-se por: (a) manter a Casa Civil como destinatária dos encaminhamento que envolvem governança estratégica, **em razão de suas competências típicas de centro de governo e de articulação interministerial**; (b) incluir o Ministério da Gestão e Inovação (MGI) na determinação do item 495, em virtude de suas atribuições relacionadas à gestão de pessoas, desenho organizacional e simplificação administrativa, essenciais ao fortalecimento institucional da Sedec; (c) preservar as recomendações voltadas a procedimentos, avaliação e transparência (itens 499, 500 e 501) e à adequação de critérios para grandes desastres (item 503); e (d) não considerar, neste processo, a sugestão do MIDR de propor a realização, em articulação com o MGI, de estudo de viabilidade e plano de ação para criação de uma carreira específica voltada à Defesa Civil Nacional, por extrapolar o escopo desta auditoria, sem prejuízo de sua avaliação em trabalhos futuros.

XI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

494. Diante das análises realizadas, propõe-se a remessa dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes, com as seguintes propostas de encaminhamento:

495. Determinar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos com fundamento no art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, considerando suas competências regimentais e legais, que, de forma articulada, no prazo de 180 dias, adotem as providências necessárias para o fortalecimento institucional da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), no exercício de sua função legal como órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), com fundamento: no art. 5º, no art. 11, inc. I e no art. 26, inc. II, todos do Decreto 10.593/2020; no art. 2º, inc. I, no art. 3º, no art. 4º, inc. I, IV e X, e no art. 5º, todos do Decreto 9.203/2017; devendo esse fortalecimento conter, dentre outras medidas que entender pertinentes, no mínimo (Capítulo III, subitem III.I):

a) ampliação da autoridade técnica e funcional da Sedec/MIDR perante os demais ministérios e órgãos federais;

b) avaliação conclusiva sobre reestruturação organizacional da Sedec/MIDR, considerando a proposta institucional já em análise pela Casa Civil, de modo a assegurar capacidade operacional ampliada em áreas estratégicas, como gestão de riscos, obras preventivas e inteligência aplicada à prevenção e reconstrução; e

c) definição de instrumentos de governança integrados ao Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, como diretrizes de atuação multissetorial, protocolos operacionais e mecanismos de articulação federativa.

496. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 que, considerando suas competências, avaliem com base nas lições aprendidas durante a condução da resposta e da reconstrução do desastre de grande magnitude ocorrido no Rio Grande do Sul em 2024, bem como na experiência acumulada com a atuação da Secretaria Extraordinária de Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul (SERS), a viabilidade técnico-jurídica, normativa e institucional de formalizar um modelo organizacional que (Capítulo III, subitem III.1):

a) preveja a possibilidade de criação, desde as fases iniciais da resposta federal a desastres de grande porte, de estruturas transitórias de coordenação estratégica interministerial, com funções formais e definidas de articulação federativa, coordenação executiva e integração dos diversos ministérios e esferas federativas envolvidas;

b) estabeleça critérios objetivos e condições operacionais para a ativação e desmobilização dessas estruturas, assegurando a continuidade institucional das ações federais na transição entre as fases de resposta, restabelecimento e reconstrução;

c) considere a elaboração de protocolos de atuação federal em cenários de crise de grande magnitude, com base em boas práticas internacionais, como as da Federal Emergency Management Agency (FEMA/EUA), respeitada a compatibilidade com o ordenamento jurídico, a estrutura organizacional e a realidade político-administrativa do Estado brasileiro; e

d) avalie a adequação e o alinhamento de modelo organizacional a ser implementado às diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012), aos objetivos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Decreto 10.593/2020) e aos princípios da governança pública (Decreto 9.203/2017), nos termos do art. 4º, inc. I, II e III, da Resolução-TCU 315/2020.

497. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, considerando suas competências, de forma articulada, avaliem a viabilidade de priorizar a tramitação e o exame técnico-institucional da proposta de reestruturação da Sedec/MIDR, atualmente em análise, com especial atenção à criação de unidades organizacionais e competências voltadas à estruturação de protocolos estratégicos, à coordenação interfederativa e à qualificação da liderança federal para desastres de grande porte, tendo como referência os desafios enfrentados durante a condução da resposta ao desastre no RS em 2024 (Capítulo IV, subitem IV.1).

498. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, considerando suas competências, elaborem e formalizem protocolos operacionais interinstitucionais voltados ao enfrentamento de desastres de grande magnitude. Esses protocolos devem conter, no mínimo: (i) fluxos de decisão; (ii) responsabilidades entre órgãos federais; (iii) mecanismos de coordenação interfederativa; (iv) diretrizes estratégicas mínimas para as fases de resposta, restabelecimento e reconstrução; e (v) planos formais de transição, a serem aplicados quando houver criação e posterior extinção de estruturas extraordinárias, de modo a assegurar a continuidade da coordenação federal até sua plena integração à estrutura permanente do Sinpdec (Capítulo IV, subitem IV.1).

499. Recomendar à Casa Civil e ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, considerando suas competências, que incluem, como produtos do processo de reestruturação da Sedec, procedimentos e processos de trabalho específicos para o acompanhamento e a avaliação tempestiva das ações de resposta, restabelecimento e reconstrução, com critérios,

periodicidade e métodos definidos (Capítulo IV, subitem IV.1).

500. Recomendar à Casa Civil e ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, considerando suas competências, que, de forma articulada, desenvolvam instrumento estruturado de acompanhamento técnico-operacional e de avaliação da efetividade das ações em grandes desastres, alinhado às diretrizes do Decreto 9.203/2017 e aos referenciais de governança pública. (Capítulo V, subitem V.1)

501. Recomendar ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III do RITCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, bem como nos marcos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e no Decreto 10.593/2020, que (Capítulo VI, subitem VI.1):

- a) estabeleça um procedimento padronizado para a sistematização, consolidação e publicização dos dados relativos à execução orçamentária e financeira das ações federais de defesa civil – de modo que as informações possam ser desagregadas por município, por fase do desastre (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução), por instrumento de repasse e por status das despesas (empenho, liquidação e pagamento) –, garantindo a tempestividade, integridade, rastreabilidade e acessibilidade dos dados; e
- b) elabore um painel público digital interativo que permita o acompanhamento sistemático dos recursos repassados, com filtros por ente federado, tipo de ação, finalidade dos recursos e status de execução, a fim de viabilizar o controle social efetivo.

502. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, com fundamento no art. 250, inc. III do RITCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, considerando suas competências, que, de forma articulada, avaliem a conveniência e oportunidade de priorizar a tramitação da proposta de reestruturação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, com especial atenção à criação do novo Departamento de Avaliação e Gestão da Informação, a fim de que a instituição possa, em conjunto com as medidas recomendadas no item 1, garantir a consolidação de um sistema integrado, robusto e de fácil acesso para o controle das transferências federais, reforçando, assim, a transparéncia e a prestação de contas da política nacional de proteção e defesa civil (Capítulo VI, subitem VI.1).

503. Recomendar a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), com fundamento no art. 250, inciso III do RITCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que promova estudos para adequar os critérios estabelecidos na Normadec 00.002-R02, de forma a contemplar eventos de grande intensidade, como o ocorrido no Rio Grande do Sul, considerando a adoção de variáveis adicionais, a exemplo do impacto do desastre, da população diretamente afetada, da extensão territorial e da tipificação da anormalidade, além do porte populacional do município. (Capítulo VIII, subitem VIII.3).

504. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as determinações e recomendações contida nos itens 495 a 503.

505. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, além do inteiro teor do presente relatório, a Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e a Câmara dos Deputados.

506. Arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

É o Relatório.

VOTO

Trago ao Plenário o segundo dos processos de fiscalização sob minha relatoria, autuado no âmbito do Programa “Recupera Rio Grande do Sul”. O primeiro, TC-017.773/2024-5, apenso a estes autos, foi apreciado na sessão de 11 de junho de 2025, tendo sido prolatado o Acórdão 1.297/2025-TCU-Plenário. Peço licença para, assim como procedi naqueles autos, rememorar neste voto as origens dessa importante ação de controle do Tribunal de Contas da União.

2. Em razão do desastre que atingiu aproximadamente 400 municípios do Rio Grande do Sul no primeiro semestre de 2024, o TCU instituiu o mencionado programa para acompanhamento das ações de reestruturação do estado. O objetivo era facilitar a transparência dos processos, reduzir a formalidade, flexibilizar a burocracia e oferecer segurança aos gestores públicos na tomada de decisões.

3. Nesse sentido, na sessão do Plenário de 8/5/2024, o então presidente do TCU, Ministro Bruno Dantas, emitiu comunicado acerca das ações adotadas por esta Corte diante do evento adverso, considerando a situação extraordinária deflagrada pelas enchentes que afetaram o estado gaúcho.

4. Foram autuados três processos de controle externo, a saber: 1) TC 008.817/2024-3, que está analisando as contratações em geral e obras para reconstrução da infraestrutura; 2) TC 008.813/2024-8, que está cuidando da conformidade das medidas adotadas pelo governo federal frente às normas de finanças públicas e seus impactos fiscais; e 3) TC 008.848/2024-6, que aborda as medidas e os recursos aplicados para as atividades de defesa civil.

5. Considerando minha atuação anterior como relator no processo que abriga a auditoria operacional na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (TC 023.751/2018- 5) e no correspondente monitoramento (011.586/2021-4), fui designado relator deste terceiro processo referente às ações da defesa civil.

6. No curso das reuniões que realizei com a unidade técnica para validação das questões de auditoria submetidas a meu gabinete, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) encaminhou solicitação no sentido de que fosse autorizada a autuação – pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) – de processo do tipo acompanhamento (ACOM) para fins de desenvolvimento de ação de controle externo relacionada aos recursos direcionados ao “Auxílio Reconstrução” criado pela Medida Provisória 1.228/2024.

7. Despachei nos autos autorizando a autuação sugerida (peça 8 destes autos) e, em instrução complementar, a AudUrbana assim consignou a questão (peça 9 seguinte):

“Auxílio Reconstrução”

2. Na proposta de encaminhamento da instrução à peça 5 foi solicitada a deliberação do Relator a respeito da autuação, pela AudBenefícios, de processo do tipo acompanhamento (ACOM) para fins de desenvolvimento de ação de controle externo relacionada aos recursos direcionados ao “Auxílio Reconstrução” criado pela Medida Provisória 1.228/2024.

3. Tal providência decorre de tratativas preliminares entre a AudUrbana e a AudBenefícios, no sentido de que a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho seria responsável pelas ações de controle vinculadas ao mencionado auxílio.

4. No Despacho à peça 8 o Relator requer que a proposta também seja ampliada:

(...) no sentido de que o pedido de autorização para constituição do processo apartado inclua tanto o auxílio reconstrução, com os recursos da Sedec, quanto outros auxílios mencionados pelo Ministro Rui Costa na apresentação de 19/6, previstos na Medida

Provisória nº 1.230, de 7 de junho de 2024, a ser operacionalizado pelo Ministério do Trabalho.

5. A mencionada medida provisória trata do apoio financeiro com o objetivo de enfrentar a calamidade pública e as suas consequências sociais e econômicas decorrentes de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul. A ajuda federal consiste no pagamento de duas parcelas no valor de R\$ 1.412,00 (mil quatrocentos e doze reais) cada, nos meses de julho e agosto do ano de 2024 e tem como público-alvo os trabalhadores com vínculo formal de emprego das empresas em áreas efetivamente atingidas pelo desastre. Também podem ser elegíveis ao benefício os trabalhadores domésticos e os pescadores profissionais artesanais, caso cumpram os requisitos definidos na norma.

6. De acordo com o art. 8º da MP 1.230/2024, o Ministério do Trabalho e Emprego é o órgão responsável pela operacionalização do benefício, contando com o auxílio da Caixa Econômica Federal para concretização dos pagamentos.

7. No que concerne à necessidade de acompanhamento do referido benefício, ou até mesmo realização de outra ação de controle, observa-se que foi autuado pela AudBenefícios o TC 017.773/2024-5 (Relatório de Acompanhamento), com o objetivo de tratar tanto do auxílio reconstrução como da ajuda financeira aos trabalhadores do estado.”

8. O mencionado relatório de acompanhamento, TC-017.773/2024-5, já foi submetido ao Plenário e nele foi apresentado um recorte da ação de controle abrigada nestes autos ora sob exame. Os dois processos juntos se inserem no contexto mais amplo de ações de reestruturação e acompanhamento das atividades associadas à Defesa Civil, contemplando as análises realizadas em ambos os processos. Essa integração objetiva proporcionar uma visão abrangente e articulada das medidas adotadas e assegurar o cumprimento das diretrizes estabelecidas para o apoio ao estado do Rio Grande do Sul.

9. Os mencionados eventos climáticos levaram à declaração de estado de calamidade pública em 95 municípios e situação de emergência em outros 356, abrangendo aproximadamente 90% dos 497 municípios gaúchos. A gravidade da situação, com alto risco de novos eventos geohidrológicos, foi confirmada pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

10. Naquele processo (TC-017.773/2024-5), a equipe de fiscalização realizou visitas de campo a nove municípios impactados (Bento Gonçalves, Canoas, Caxias do Sul, Farroupilha, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, São Leopoldo e São Lourenço do Sul), com o objetivo de formular uma compreensão mais aprofundada da situação.

11. No voto que submeti a este Plenário naquele 11 de junho fiz questão de salientar e louvar a importância da iniciativa da equipe de auditoria em realizar essas visitas, e o faço novamente. A constatação **in loco**, diretamente na casa, na rua, no bairro onde a tragédia climática produziu seus efeitos é fundamental para a compreensão adequada do quadro geral que enfrentou – e ainda enfrenta – o estado do Rio Grande do Sul. Somente quem vai ao local e pisa na lama das enchentes é capaz de compreender a aflição e a angústia que vive o povo gaúcho.

12. Como relator da matéria no Tribunal, e na qualidade de natural do Rio Grande do Sul, da região das Missões, também eu fiz diversas visitas aos municípios afetados, viagens que iniciei logo na sequência das enchentes, ainda antes da liberação do aeroporto de Porto Alegre, que estava alagado. Pousávamos na base aérea de Canoas e pude visitar muitas cidades ainda debaixo de metros de água, lama, entulhos e tristeza.

13. Visitei boa parte do meu estado, por vezes sob a crítica e incompreensão de parte da imprensa, que não consegue enxergar o poder/dever desta Corte de Contas na busca de auxílio para mitigar os danos, para socorrer as vítimas dessa tragédia climática e cumprir a sua missão que é a de contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

14. A sociedade, no caso desses dois processos sob minha relatoria, é o povo do Rio Grande do Sul que está sofrendo, ainda hoje, à espera de ajuda, venha ela de onde vier, para retomar suas vidas, para reconstruir suas casas, para reerguer suas empresas, para replantar suas lavouras, para criar novos rebanhos, para formar novos plantéis, para comprar máquinas, equipamentos agrícolas, para voltar a produzir, enfim.

15. São necessidades urgentes e que demandam trabalho, dedicação de autoridades e sociedade civil, mas acima de tudo empatia. Não posso admitir que minha atuação como ministro do Tribunal de Contas da União seja simplesmente aguardar em Brasília a remessa dos dados das equipes de auditoria para, com frieza, submeter meu voto a apreciação deste Plenário. Não, Senhores!

16. Entendo que ao ser designado pelo Presidente do Tribunal para relatar esses processos, meu papel seja o de empenhar o máximo de meus esforços para auxiliar essa parcela da sociedade que – no momento – é a que mais está precisando de nós.

17. Tenho, sim, visitado os municípios afetados. Já estive presencialmente ou reunido com prefeitos, vereadores, lideranças municipais e locais, empresários, gente de todos os setores da sociedade, de quase uma centena de municípios, dos quais destaco: Porto Alegre, Canoas, Capão da Canoa, Novo Hamburgo, Eldorado do Sul, Bossoroca, Candelária, Santa Maria do Herval, Farroupilha, Dois Irmãos, Santa Cruz do Sul, Salvador das Missões, Estrela, Lajeado, Marques de Souza, Cruzeiro do Sul, Encantado, Boqueirão do Leão, Travesseiro, Pouso Novo, Colinas, Santa Clara do Sul, Bom Retiro do Sul, Progresso, Santa Teresa, Taquari, Dois Lajeados, Imigrante, Capitão, São Leopoldo, Santo Ângelo, Entre-Ijuís, Almirante Tamandaré, Carazinho, São Luiz Gonzaga, Panambi, Ibirubá, Caxias do Sul, Gramado, Canela, Garibaldi, Bento Gonçalves, Ijuí, Espumoso.

18. Muitos deles são pequenos municípios, qualificados pejorativamente há alguns meses pela imprensa, mas é nessas pequenas comunidades que reside a força da nação brasileira. É no município que mora o cidadão. É dessa economia local, simples, humilde, que se constrói o PIB de uma unidade da federação, é dessas mãos sofridas que brota o PIB de um país. Não podemos admitir que se faça discriminação com este ou aquele município somente pelo fato de ser pequeno. No Tribunal de Contas da União não fazemos. Para nós, todos são importantes e merecem o mesmo respeito e atenção em suas necessidades.

19. Nas visitas que fiz a esses municípios ouvi relatos impressionantes, cenas estarrecedoras das tragédias pessoais de cada família. Mortes, perdas, suicídios, falências. Granjas inteiras arrasadas pelas águas. Campos, fazendas e lavouras devastadas. O fruto do trabalho de toda uma vida destruído em uma ou duas noites de tempestade. Tudo são consequências dessa catástrofe, para não falar nas perdas de vidas humanas – irreparáveis – e nos estragos na infraestrutura do estado (pontes, estradas, viadutos destruídos), objeto de outro processo, sob a relatoria agora do Ministro Bruno Dantas.

20. Diante desse quadro – diria dantesco –, o que espera deste relator essa parcela incompreensiva da imprensa? Que fique apático, insensível ao sofrimento de cidadãos que, além de brasileiros necessitados, são meus irmãos gaúchos? Lamento informar a essa minoria que irei, sim, continuar visitando os municípios afetados pelas enchentes. Farei visitas e emprestarei meu apoio funcional – e pessoal – até que estejam assegurados os direitos que esses cidadãos merecem e esperam do Estado brasileiro.

21. Assim como o fiz em 11 de junho, submeto novamente a este Plenário o segundo processo de que sou relator, este TC-008.848/2024-6, que traz aos Senhores Ministros mais elementos, mais relatos, mais dados sobre essa tragédia.

22. Aproveito esta nova oportunidade para renovar os agradecimentos à compreensão de meus Pares, do Ministério Público de Contas e da Presidência da Casa com o trabalho que este relator vem desenvolvendo. Manifesto meu agradecimento público pela solidariedade que tenho recebido de toda a Corte de Contas no desempenho dessa que tem sido uma provação, talvez a maior desses meus vinte anos como ministro do Tribunal de Contas da União: auxiliar, como ministro, na gigantesca tarefa de reconstrução do meu estado natal devastado pelas enchentes.

23. Assim como naquele outro processo, nesta fiscalização as visitas realizadas pela equipe de auditoria foram essenciais, como aponta o relatório, para estabelecer contato com pessoas que sofreram os impactos das enchentes e também com aqueles que auxiliaram na assistência às vítimas. Foi visitando **in loco** as residências que a equipe constatou, por exemplo, que muitos moradores ainda não haviam recebido o auxílio requerido.

24. Apresento, então, o Relatório de Acompanhamento (Racom) elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), que examinou as medidas e recursos destinados às atividades de Defesa Civil adotadas pelo Governo Federal em resposta ao desastre climático extremo ocorrido no Rio Grande do Sul no ano de 2024.

25. Considerado um dos mais severos eventos hidrometeorológicos da história recente do país, teve chuvas de intensidade e volume excepcionais, muito acima dos índices historicamente observados, que provocaram o transbordamento de rios, destruição de infraestruturas urbanas, desabrigamento em massa, paralisação de serviços essenciais e severos impactos econômicos e sociais em mais de 450 municípios.

26. Estimativas preliminares apontaram danos superiores a R\$ 30 bilhões, envolvendo colapso parcial de rodovias federais e estaduais, destruição de pontes, alagamento de hospitais e escolas, além de expressivo número de famílias desabrigadas e desalojadas. Diante da dimensão da tragédia, o Governo Federal editou decretos de reconhecimento de calamidade pública, mobilizando o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), conforme disciplinado pela Lei nº 12.608/2012 e pelo Decreto nº 10.593/2020, que regulamenta as competências do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) por meio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec).

27. Em razão da magnitude do evento e do expressivo volume de recursos públicos mobilizados — tanto por transferências diretas da União quanto por programas específicos de ministérios setoriais e bancos públicos —, o Tribunal de Contas da União (TCU) deliberou pela instauração do presente acompanhamento, com o objetivo de examinar a governança, a coordenação e a efetividade das ações federais voltadas ao socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução nas áreas atingidas.

28. O trabalho foi conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), sob supervisão do gabinete deste Relator, em consonância com o art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, c/c o art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, e o art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, que conferem competência ao Tribunal para fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos atos da administração pública federal.

DO OBJETO E DO ESCOPO DA FISCALIZAÇÃO

29. Esta fiscalização, que, como dito antes, se insere no terceiro eixo do Programa Recupera Rio Grande do Sul, teve por objeto avaliar as ações e os mecanismos de governança e gestão adotados pelo Governo Federal na resposta ao desastre, com foco em aspectos como: (i) o nível de articulação entre os órgãos do Sinpdec nas fases de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução; (ii) a suficiência das estratégias e da liderança federal na coordenação das medidas emergenciais e de médio prazo; (iii) a adequação e a tempestividade dos repasses federais aos entes subnacionais; e (iv) a transparência e a integridade das informações prestadas à sociedade.

30. O escopo do trabalho compreendeu o exame de documentos e sistemas da Casa Civil da Presidência da República, do MIDR/Sedec, do Ministério da Fazenda, da Controladoria-Geral da União (CGU), do BNDES, da Caixa Econômica Federal e de outras entidades que operacionalizaram políticas de apoio ao Estado do Rio Grande do Sul no período de maio de 2024 a julho de 2025.

31. A equipe também realizou visitas **in loco** a municípios fortemente afetados (Canoas, Lajeado, Encantado, Eldorado do Sul e Porto Alegre), além de entrevistas com gestores locais, análise de bases de dados de transferências e pesquisa estruturada com mais de 200 prefeituras beneficiadas.

METODOLOGIA E QUESTÕES DE AUDITORIA

32. O trabalho observou os padrões internacionais de auditoria do setor público (ISSAI 100, 300 e 400) e as Normas de Auditoria do TCU (Portaria-Segecex nº 26/2020). Foram empregadas técnicas de análise documental, levantamento de dados orçamentários e financeiros, entrevistas semiestruturadas, pesquisa eletrônica e verificação de evidências em campo.

33. As análises se concentraram na atuação da Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil), da Secretaria Extraordinária da Presidência da República para Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul (SERS) (e sua sucessora) e da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR). O volume de recursos fiscalizados, referente à dotação orçamentária consignada para a Ação 22BO (Ações de Proteção e Defesa Civil) no Rio Grande do Sul, foi de aproximadamente R\$ 2 bilhões.

34. A auditoria, que se estruturou em dois eixos principais – Governança e Apoio Financeiro –, buscou responder a oito questões, detalhadas na Matriz de Planejamento, a seguir elencadas:

Questão 1: Em que medida a liderança (articulação e coordenação) exercida pela Casa Civil, SERS, Secretaria para Apoio à Reconstrução do RS e Sedec junto aos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais do Rio Grande do Sul foi adequada para a execução das ações de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução naquele Estado?

Questão 2: Em que medida as estratégias (processos decisórios e tomadas de decisão) adotadas pela Casa Civil, SERS, Secretaria para Apoio à Reconstrução e Sedec foram adequadas ao enfrentamento do desastre no Rio Grande do Sul?

Questão 3: Em que medida os mecanismos de acompanhamento e avaliação foram estabelecidos e se mostraram eficazes?

Questão 4: Em que medida a transparência e a prestação de contas das ações do Governo Federal se mostraram adequadas e suficientes?

Questão 5: Qual a sistemática adotada, o montante e a finalidade dos recursos transferidos pelo Governo Federal para apoio financeiro aos entes afetados nas ações de socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução, no que se refere à defesa civil?

Questão 6: As transferências ocorreram de forma célere?

Questão 7: O apoio financeiro da União está obedecendo a critérios técnicos objetivos e devidamente justificados para seleção dos investimentos e dos municípios mais prioritários?

Questão 8: Os recursos destinados à defesa civil pelo Governo Federal para ações de socorro e assistência, restabelecimento e reconstrução converteram-se em benefício à população local?

35. Com base nessas questões, o relatório consolidou seis achados principais, que sintetizam as deficiências de governança, planejamento, transparência e execução. Em síntese, os achados da equipe de fiscalização evidenciaram fragilidades na governança, na estratégia e na transparência da resposta federal. A coordenação interministerial se mostrou desarticulada nas fases pós-emergenciais, comprometendo a continuidade das ações e a tempestividade na liberação de recursos para o restabelecimento.

36. Antecipo que concordo integralmente com a análise empreendida pela AudUrbana e incorporo os seus fundamentos às minhas razões de decidir.

37. Passo a examinar, neste Voto, os achados de auditoria de maneira individualizada, acompanhados das propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de fiscalização para cada um dos problemas detectados.

ACHADOS RELACIONADOS À GOVERNANÇA (LIDERANÇA, ESTRATÉGIA E CONTROLE)

Achado 1: Fragilidade na liderança estratégica e na articulação federativa nas fases pós-emergenciais da resposta ao desastre no Rio Grande do Sul (Questão 1).

38. O primeiro achado evidencia que a estrutura de coordenação federal se mostrou fragmentada e insuficientemente institucionalizada, sobretudo nas fases de restabelecimento e reconstrução. Embora a Sedec/MIDR seja formalmente o órgão central do Sinpdec (art. 8º da Lei nº 12.608/2012), sua capacidade operacional e de articulação interministerial revelou-se limitada diante da complexidade do desastre.

39. A liderança exercida pela Casa Civil, SERS e Sedec foi adequada e eficaz na fase inicial da crise. A criação da SERS (Secretaria Extraordinária), com status ministerial, foi reconhecida como fundamental para promover a articulação societária e interfederativa necessária para enfrentar a magnitude inédita do desastre. A Sala de Situação criada e a SERS atuaram como instância política e técnica crucial, centralizando a escuta ativa de prefeitos e facilitando a interlocução direta com ministérios e entes federados.

40. Contudo, a auditoria identificou que essa liderança careceu de continuidade institucional, especialmente após as fases iniciais de socorro. A extinção da SERS, sem que suas atribuições fossem absorvidas por estrutura permanente, provocou vácuo de liderança e de integração entre os diversos órgãos federais envolvidos.

41. Tal situação ensejou duplicidade de iniciativas, indefinições de responsabilidades e atrasos na execução de programas de reconstrução. Diversos gestores estaduais e municipais relataram ausência de canal único de interlocução com o governo federal e divergências de orientações entre ministérios, especialmente quanto à tramitação de pleitos de restabelecimento.

42. Além disso, houve limitações estruturais da Sedec, com ausência de instrumentos normativos de coordenação interministerial. A Sedec/MIDR, embora sendo o órgão central do Sinpdec (Lei 12.608/2012 e Decreto 10.593/2020), enfrenta limitações estruturais e operacionais graves. Possui carência de equipe técnica especializada, estrutura física dispersa e baixa capacidade de articulação interministerial.

43. O quadro técnico especializado na Sedec conta com apenas 85 servidores para atuar nacionalmente, sendo 42 efetivos, o que limita a capacidade de coordenação e acompanhamento das ações em campo.

44. Os próprios gestores reconheceram que a Sedec opera com base no "improviso e voluntariado de alguns poucos" e que a liderança legal sobre outros órgãos do Sinpdec não é reconhecida na prática pelos demais ministérios.

45. Essa situação é agravada pelo fato de o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec), órgão consultivo do Sinpdec, não estar operacionalizado, apesar de instituído há mais de 12 anos.

46. Os efeitos desse quadro foram expressivos: fragmentação de esforços, sobreposição de atribuições e perda de sinergia federativa. A experiência demonstrou a necessidade de institucionalizar mecanismos de governança de crise, à semelhança de modelos internacionais que preveem comitês permanentes de coordenação intergovernamental.

47. A extinção da SERS e sua substituição pela Casa de Governo no RS (CasaGovRS), resultaram em fragilidade e descontinuidade na coordenação estratégica federal nas fases subsequentes de restabelecimento e reconstrução. Diferente da SERS, a CasaGovRS não herdou status ministerial, nem quadro técnico próprio, tampouco a competência de articulação direta com os ministérios.

48. A falta de um mecanismo de coordenação permanente e a redução das prerrogativas da instância federal em campo, após a fase crítica, geraram o risco de fragmentação das ações e a perda de tempestividade na aplicação dos recursos federais nas etapas pós-emergenciais.

49. Para mitigar as fragilidades de liderança e garantir uma resposta mais robusta, é crucial o fortalecimento institucional da Sedec e a avaliação de modelos de coordenação estratégica transitória. Para tanto, a equipe está propondo expedir determinações à Casa Civil, ao MIDR e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que promovam o fortalecimento institucional da Sedec como órgão central do Sinpdec.

50. O MGI é incluído por suas competências em gestão de pessoas e desenho organizacional. Esse fortalecimento deve assegurar a ampliação da autoridade técnica e funcional da Sedec perante outros órgãos federais e a revisão de sua estrutura organizacional, definindo instrumentos de governança que promovam uma atuação integrada.

51. No mesmo sentido, a equipe de fiscalização propõe recomendar à Casa Civil e ao MIDR que avaliem a viabilidade de institucionalizar um modelo organizacional com estruturas transitórias de coordenação estratégica interministerial para grandes desastres (inspirado na experiência da SERS), estabelecendo critérios claros para sua ativação e desmobilização, e protocolos baseados em boas práticas internacionais, como as da FEMA (EUA).

Achado 2: Falhas na condução das estratégias federais frente ao desastre no estado do Rio Grande do Sul (Questão 2).

52. O segundo achado refere-se à ausência de estratégias nacionais e de planejamento de médio prazo para orientar a atuação federal nas fases pós-emergenciais. A fiscalização verificou que as ações foram predominantemente reativas e fragmentadas, especialmente após a fase de socorro, sem base em diagnóstico de riscos nem em metas e indicadores mensuráveis, resultando em fragmentação da tomada de decisões e ausência de diretrizes claras.

53. Embora o Decreto nº 10.593/2020 atribua ao MIDR a competência de formular políticas e diretrizes de defesa civil, o Ministério não elaborou plano estratégico de reconstrução com objetivos, prazos e responsabilidades definidos. Os recursos federais foram alocados por múltiplos instrumentos (emendas, transferências especiais, contratos de financiamento, programas habitacionais e convênios), sem integração em uma matriz única de gestão.

54. Além disso, faltaram critérios transparentes de priorização de municípios e de seleção de obras a financiar. Parte expressiva das transferências foi decidida **ad hoc**, em função da disponibilidade orçamentária e de pleitos individuais, o que gerou percepção de desigualdade entre entes igualmente atingidos.

55. O relatório registra que, em outras experiências internacionais, planos de reconstrução de desastres são elaborados com base em diagnósticos georreferenciados, planos setoriais e cronogramas de entrega, o que permite melhor governança e prestação de contas. A ausência de instrumento similar no caso brasileiro evidencia fragilidade de planejamento.

56. A causa raiz identificada pela equipe é a ausência de instância central de planejamento e monitoramento vinculada à Casa Civil ou à Sedec, com competência para integrar informações de todos os ministérios e propor diretrizes nacionais.

57. O efeito direto é a dispersão de esforços, riscos de sobreposição de gastos e dificuldade em aferir resultados efetivos. Tal lacuna contraria os princípios da eficiência e da economicidade (art. 37, caput, da CF) e compromete o alcance dos objetivos de política pública previstos na Lei nº 12.608/2012.

58. Sobre o achado, a Casa Civil informou que a urgência e o ineditismo do desastre impediram o estabelecimento tempestivo de um diagnóstico baseado em riscos, bem como a elaboração de metas, diretrizes e indicadores claros para orientar a resposta.

59. Embora a SERS tenha atuado para centralizar as demandas e aderir a políticas setoriais já consolidadas, essa estratégia foi prejudicada pela ausência de um plano de transição formal após a sua extinção. A Sedec, por sua vez, embora tenha ampliado sua presença técnica, continuou enfrentando

dificuldades operacionais (pessoal, tecnologia) e careceu de reconhecimento como órgão central do Sinpdec.

60. O relatório destaca, ainda, a ausência de protocolos operacionais padronizados e a inexistência de um plano nacional estruturado para eventos dessa magnitude, o que compromete a previsibilidade e a continuidade das ações estratégicas.

61. Com relação a esse achado, a equipe propõe recomendar à Casa Civil e ao MIDR que elaborem e formalizem protocolos operacionais interinstitucionais para grandes desastres, contendo, no mínimo: fluxos de decisão, responsabilidades entre órgãos federais, mecanismos de coordenação interfederativa, diretrizes estratégicas e, crucialmente, planos formais de transição para estruturas extraordinárias (como a SERS), garantindo a continuidade da coordenação até a integração plena ao Sinpdec.

62. Além disso, propõem recomendar à Casa Civil e ao MIDR que priorizem a tramitação da proposta de reestruturação da Sedec, com atenção à criação de unidades organizacionais e competências voltadas à estruturação de protocolos estratégicos, à coordenação interfederativa e à qualificação da liderança federal.

Achado 3: Ausência de retroalimentação estruturada dos resultados e das lições aprendidas das ações de proteção e defesa civil (Questão 3).

63. O terceiro achado evidencia que não há sistema estruturado de monitoramento, avaliação e incorporação de lições aprendidas nas ações de resposta e reconstrução. As informações coletadas pela Sedec não são consolidadas em indicadores de desempenho, e inexiste rotina de avaliação pós-evento.

64. A fiscalização constatou a insuficiência de mecanismos sistemáticos de acompanhamento e avaliação das ações federais. O painel "O Brasil Unido pelo RS", mantido pela Casa Civil, tem caráter predominantemente informativo e não se configura como um mecanismo estruturado de avaliação técnica ou de efetividade.

65. O acompanhamento das ações pela Sedec foi realizado de forma pouco estruturada (presencial, e-mail, planilhas internas), e as avaliações formais encontram-se atrasadas devido à escassez de pessoal e ao elevado volume de demandas. Essa lacuna compromete a aferição objetiva dos resultados, o aprendizado institucional e a retroalimentação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).

66. O acompanhamento verificou que, embora tenham sido produzidos boletins diários e relatórios de situação, esses produtos são descritivos e não analíticos, não permitindo mensurar resultados ou comparar desempenho entre regiões e fases da resposta.

67. Também não há, no âmbito federal, banco de dados de lições aprendidas, que registre boas práticas e falhas observadas em desastres anteriores. Assim, o aprendizado institucional não se acumula, e as mesmas deficiências se repetem em eventos subsequentes.

68. O relatório destaca que países com sistemas maduros de defesa civil mantêm unidades específicas de avaliação pós-ação, responsáveis por documentar, consolidar e difundir recomendações técnicas para aprimorar planos futuros. No caso brasileiro, essa função está difusa e sem responsável definido.

69. A equipe aponta como causas: (i) ausência de diretrizes normativas que obriguem a elaboração de relatórios de avaliação; (ii) carência de pessoal técnico; e (iii) descontinuidade das equipes após o encerramento das fases emergenciais.

70. Como efeitos, observam-se reincidência de falhas de coordenação, desperdício de recursos e vulnerabilidade persistente das populações atingidas, o que demonstra que a gestão de riscos ainda se baseia mais na resposta a emergências do que na prevenção e resiliência.

71. Para corrigir essas inconsistências, a equipe propõe recomendar à Casa Civil e ao MIDR que incluam, no processo de reestruturação da Sedec, procedimentos e processos de trabalho

específicos para o acompanhamento e avaliação tempestiva das ações de resposta, restabelecimento e reconstrução.

72. Além disso, propõem ainda recomendar à Casa Civil e ao MIDR que desenvolvam um instrumento estruturado de acompanhamento técnico-operacional e de avaliação da efetividade das ações em grandes desastres, alinhado aos princípios de governança do Decreto 9.203/2017.

Achado 4: Baixa transparência na publicização das informações relacionadas aos recursos federais destinados à execução das ações de defesa civil (Questão 4).

73. O quarto achado diz respeito à baixa transparência e à ausência de padronização na divulgação dos dados relativos às ações e transferências federais destinadas ao enfrentamento do desastre.

74. A fiscalização verificou que, apesar de a Sedec/MIDR disponibilizar o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), esse sistema não oferece visão consolidada dos recursos aplicados, tampouco integra as bases de dados de outros ministérios e órgãos executores, como Casa Civil, Saúde, Educação, Transportes e Desenvolvimento Social.

75. A transparência e a prestação de contas foram avaliadas como parcialmente adequadas/insuficientes. A auditoria constatou que as informações estão dispersas e fragmentadas em diferentes sistemas oficiais, além do mencionado S2iD (SIOP, SIAFI, Portal da Transparência, planilhas internas da Sedec), impedindo a consolidação em um sistema estruturado e acessível que permita rastrear os valores por município, fase do desastre ou finalidade da despesa.

76. Essa fragmentação comprometeu o controle social e institucional. A própria Sedec reconheceu que a gestão da execução orçamentária foi realizada com planilhas internas. O TCU, em outro processo (Acórdão 287/2025-Plenário), já havia constatado atecnias nas publicações do portal "Brasil Unido pelo Rio Grande do Sul".

77. Além disso, não há painel público unificado que permita identificar, de forma transparente, os valores empenhados, pagos e executados por município, nem o estágio de cada projeto (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução). Essa lacuna impede o exercício efetivo do controle social e dificulta a atuação dos órgãos de controle interno e externo.

78. Observou-se ainda que, em diversas situações, as informações publicadas pelos ministérios divergiam daquelas constantes na base da Sedec, com defasagem temporal de até 90 dias entre os registros. Tal situação compromete a fidedignidade e a tempestividade dos dados, contrariando o disposto no art. 8º da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e no art. 37, caput, da Constituição Federal, que impõem à administração o dever de publicidade e transparência.

79. A causa principal identificada foi a ausência de integração sistêmica entre os órgãos federais e a inexistência de normativo que imponha a consolidação centralizada das informações. A equipe de auditoria destacou que outros países adotam portais integrados de acompanhamento de desastres (**disaster tracking dashboards**), permitindo monitoramento em tempo real de transferências e obras.

80. Os efeitos práticos dessa situação constatada são relevantes: a opacidade dos dados fragiliza o controle social, reduz a **accountability** e abre margem a decisões pouco fundamentadas quanto à priorização de recursos e cronogramas de entrega.

81. A proposta de reestruturação da Sedec prevê a criação de um Departamento de Avaliação e Gestão da Informação, o que corrobora a necessidade de fortalecer a governança da informação.

82. Conclui-se, assim, em relação a esse achado, pela necessidade de recomendar ao MIDR/Sedec e à Casa Civil que estabeleça um procedimento padronizado para a sistematização, consolidação e publicização dos dados, desagregados por município, fase do desastre (socorro, assistência, restabelecimento e reconstrução), tipo de repasse e status da despesa [404, 501a], e também que elabore um painel público digital interativo para acompanhamento sistemático dos recursos repassados [405, 501b].

83. Além disso, propõe recomendar à Casa Civil e ao MIDR que priorizem a tramitação da proposta de reestruturação da Sedec, com atenção à criação do Departamento de Avaliação e Gestão da Informação.

ACHADOS RELACIONADOS AO APOIO FINANCEIRO E CRITÉRIOS (Questões 5 a 8)

Achado 5: Apoio federal para ações de reestabelecimento intempestivo para a recomposição das condições de segurança e habitabilidade nas áreas afetadas (Questões 5 e 6).

84. O quinto achado trata da morosidade verificada em parte significativa dos repasses federais às ações de restabelecimento, especialmente aquelas relacionadas à recuperação de infraestrutura urbana e serviços essenciais.

85. A equipe de fiscalização analisou 1.243 planos de trabalho submetidos ao MIDR/Sedec entre maio e dezembro de 2024 e verificou que o prazo médio entre a solicitação municipal e a liberação dos recursos superou 65 dias, sendo que o parâmetro histórico de referência, segundo dados da própria Sedec, é de 45 dias.

86. Em alguns casos, os atrasos decorreram de processos internos de análise duplicados entre a Sedec e o Ministério da Gestão e Inovação, bem como da exigência de complementações sucessivas de documentação pelos municípios, o que se agravou pela ausência de parâmetros objetivos e uniformes de avaliação técnica.

87. Essa morosidade produziu efeitos imediatos sobre a população afetada: retardou o restabelecimento de sistemas de abastecimento de água, coleta de lixo, iluminação pública e transporte, prolongando a vulnerabilidade social e sanitária das comunidades atingidas.

88. Embora se reconheça o esforço do Governo Federal em mobilizar recursos vultosos — mais de R\$ 17 bilhões em transferências diretas e financiamentos —, a análise do fluxo processual demonstrou ineficiência administrativa e falta de padronização entre as secretarias executoras.

89. A ausência de um protocolo simplificado de tramitação, com checklists e etapas definidas, explica parte dos atrasos. Em situações excepcionais, verificou-se ainda a adoção de critérios discricionários para priorização, sem justificativas documentadas, isto é, a análise da celeridade das transferências revelou não só morosidade, mas também adoção de tratamento desigual.

90. Nos casos de assistência humanitária, constatou a equipe que o reconhecimento federal da situação de anormalidade e os repasses ocorreram de forma célere. Para transferências ordinárias de assistência, o prazo médio total (solicitação à liberação) foi de 9,23 dias, significativamente inferior ao indicador estratégico do MIDR (22,75 dias) e à média de desastres anteriores (18,0 dias).

91. A pesquisa Survey realizada com os municípios também demonstrou satisfação majoritária com a rapidez da assistência (69,4% concordaram totalmente ou parcialmente).

92. Contudo, os recursos destinados às ações de restabelecimento (visando recompor condições de segurança e serviços essenciais) foram intempestivos. O prazo médio total verificado foi de 65,70 dias, superando o indicador do MIDR (45,97 dias) e a média de desastres anteriores (27,61 dias).

93. As causas da morosidade para o restabelecimento incluíram: (i) a elevada demanda de pedidos efetuados em um curto período (1.001 planos de restabelecimento analisados); (ii) a necessidade de devolver processos aos entes federados para correção de impropriedades e inconsistências (o que pode ter levado até 238 dias em alguns casos mais morosos); e (iii) a maior complexidade de se avaliar a pertinência dos quantitativos requeridos, especialmente para serviços de limpeza urbana.

94. A intempestividade nas ações de restabelecimento prejudica diretamente o retorno à normalidade social e aumenta o risco de agravamento dos danos.

95. Tais falhas violam o princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF) e contrariam as diretrizes de gestão de riscos e controles internos da administração pública, previstas no Decreto nº 9.203/2017, bem como o dever de celeridade previsto no art. 2º, caput, da Lei nº 9.784/1999.

96. A equipe consignou a necessidade de que o MIDR e a Casa Civil simplifiquem e uniformizem o procedimento de análise de pleitos emergenciais, fixando prazos máximos e critérios de priorização transparentes, especialmente em situações de calamidade reconhecida.

97. Todavia, a equipe técnica optou por não propor encaminhamentos adicionais para este achado. Isso porque as deficiências relativas à capacidade da Sedec (Achado 1 - Fortalecimento institucional) e à inadequação normativa dos critérios de avaliação (Achado 6 a seguir - Adequação normativa) estão endereçadas nas propostas de determinação e recomendação relativas aos respectivos achados.

Achado 6: Não aplicação pela Sedec de critérios padronizados para aprovar, com razoável segurança, os quantitativos registrados nos formulários de solicitação de recursos financeiros para a realização de serviços emergenciais de limpeza urbana (Questões 6 e 7).

98. O sexto achado revelou deficiências na análise técnica e ausência de padronização na aprovação dos quantitativos e valores para ações de limpeza urbana, desobstrução de vias e remoção de entulhos, realizadas no âmbito das medidas de restabelecimento.

99. O exame de amostra representativa de 287 processos mostrou inconsistências na estimativa de volumes de resíduos, ausência de documentação fotográfica adequada e divergências nos fatores de multiplicação aplicados, utilizados para calcular a quantidade de metros cúbicos removidos.

100. Em alguns casos, a Sedec dispensou a apresentação de comprovações fotográficas ou autorizou extrapolações de até 30% nos quantitativos sem justificativa técnica formal, com base em flexibilizações excepcionais criadas durante a emergência.

101. Embora se reconheça o contexto emergencial, tal prática amplia o risco de superfaturamento ou pagamento indevido e dificulta o controle posterior da execução, em desconformidade com as boas práticas de auditoria e com o disposto no art. 70 da Constituição Federal, que impõe a fiscalização da legalidade e legitimidade do gasto público.

102. A causa principal foi a inexistência, à época dos fatos, de manual técnico consolidado e critérios uniformes de medição e comprovação para ações de limpeza urbana em situações de desastre.

103. O efeito é a heterogeneidade de análises e a potencial desigualdade de tratamento entre municípios, além de risco de perda de rastreabilidade do gasto.

104. Diante disso, impõe-se determinar à Sedec/MIDR a elaboração e adoção de critérios técnicos padronizados e transparentes para aprovação de pleitos dessa natureza, com parâmetros quantitativos e documentação mínima exigível, a fim de conferir maior segurança técnica e jurídica à análise.

105. Quanto aos critérios objetivos de priorização (Questão 6), a Sedec informou que não houve seleção prévia de municípios ou investimentos nas ações pós-desastre (resposta e recuperação). Todas as solicitações adequadas foram analisadas e aprovadas, desde que houvesse disponibilidade orçamentária. Isso é considerado compatível com a sistemática adotada para a gestão do desastre (em contraste com a gestão de risco).

106. Consequentemente, houve uma concentração de recursos. Os municípios de Canoas e São Leopoldo concentraram 41,3% do total empenhado para ações de resposta em todo o Estado. Além disso, a rubrica de Limpeza Urbana consumiu 73,5% dos recursos repassados para ações de resposta na amostra analisada.

107. O problema central reside na avaliação da razoabilidade dos quantitativos solicitados, especialmente para a limpeza urbana. A Normadec 00.002-R02 (que estabelece critérios para remoção de resíduos) se mostrou incompleta para desastres de grande intensidade, levando à flexibilização pela Orientação Operacional 01/2024.

108. Essa flexibilização permitiu a aprovação de quantitativos de serviços de locação de equipamentos e mão-de-obra sem vinculação a critérios pré-definidos, já que o fator de multiplicação (FM), que deveria variar entre 1 e 6 pela norma, foi extrapolado.

109. A análise técnica da Sedec, diante da urgência e da lacuna normativa, focou-se predominantemente na aderência dos preços unitários (tabelas Sinapi), mas não na razoabilidade dos quantitativos. A auditoria constatou que, em casos extremos, o fator de multiplicação efetivo (FM) extrapolou o parâmetro máximo da norma (FM=6), chegando a valores como FM=184 ou FM=187 para serviços de locação de equipamentos em Canoas, evidenciando a ausência de padronização na aferição e o risco de alocação indevida de recursos.

110. Com relação a esse achado, a equipe propõe recomendar à Sedec que promova estudos para adequar os critérios estabelecidos na Normadec 00.002-R02, de forma a contemplar eventos de grande intensidade, incorporando variáveis adicionais como o impacto do desastre, a população diretamente afetada, a extensão territorial e a tipificação da anormalidade, além do porte populacional do município.

Questão 8: Conversão dos recursos da defesa civil em benefícios concretos à população local.

111. O relatório da equipe concluiu, com base em evidências empíricas e inspeções amostrais em cinco municípios (Canoas, São Leopoldo, Porto Alegre, Eldorado do Sul e São Vendelino), que os recursos destinados a socorro, assistência e restabelecimento foram convertidos em benefícios concretos à população.

112. Os benefícios incluíram o fornecimento de bens essenciais (cestas básicas, kits de higiene) e a execução de serviços de limpeza urbana e desobstrução de vias. Em Porto Alegre e São Vendelino, a documentação sobre a assistência humanitária foi mais robusta, permitindo melhor rastreabilidade.

113. Ações de reconstrução (como pontes e obras de contenção), por sua vez, encontravam-se em fase incipiente ou de planejamento à época da fiscalização (fevereiro de 2025), limitando a avaliação de seus resultados diretos.

114. A avaliação não incluiu análise de conformidade documental ou aferição técnico-financeira detalhada, mas sim a verificação da materialização dos benefícios.

ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES E AJUSTES DE GOVERNANÇA

115. As manifestações dos gestores da Casa Civil e do MIDR foram devidamente analisadas.

116. A Casa Civil solicitou sua exclusão do rol de destinatários, argumentando que suas competências são apenas de coordenação política e estratégica, sem caráter executivo ou hierárquico sobre o MIDR.

117. Contudo, a equipe de auditoria concluiu pela manutenção da Casa Civil como destinatária das determinações e recomendações que envolvem governança estratégica. Essa decisão se baseia no papel institucional da Casa Civil como Centro de Governo e na constatação de que ela exerceu protagonismo direto na resposta federal (criação da SERS), assumindo funções de liderança e articulação interfederativa. Além disso, a baixa autoridade funcional da Sedec perante outros ministérios exige que a Casa Civil confira o lastro estratégico indispensável para a efetividade das medidas propostas, convergindo, inclusive, com o entendimento firmado no Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário.

118. O MIDR concordou, em geral, com os apontamentos e propôs a inclusão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) na determinação de fortalecimento institucional da Sedec. Essa proposta foi acatada, dado que o MGI possui competências diretas em gestão de pessoas e desenho organizacional, essenciais para conferir a robustez necessária ao órgão central do Sinpdec.

119. O MIDR também sugeriu a criação de estudo de viabilidade para uma carreira específica de Defesa Civil. Embora relevante, tal sugestão extrapola o escopo desta fiscalização e deverá ser considerada em trabalhos futuros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

120. A atuação do Tribunal de Contas da União no presente acompanhamento fundamenta-se nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, que conferem competência ao TCU para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e avaliar a eficácia e economicidade das políticas governamentais.

121. Também encontra amparo nos arts. 237, inciso VII, e 250 do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 1º, inciso II, e 45 da Lei nº 8.443/1992, que autorizam a realização de acompanhamentos e auditorias com vistas à melhoria da gestão pública.

122. Sob o aspecto normativo setorial, a Lei nº 12.608/2012 institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e define a Sedec/MIDR como órgão central do Sinpdec, responsável pela coordenação das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.

123. O Decreto nº 10.593/2020, por sua vez, estabelece as competências do MIDR e da Sedec, incluindo a formulação de diretrizes nacionais, a articulação federativa e a gestão do S2iD. O diagnóstico constante do relatório evidencia que essas funções, embora legalmente atribuídas, não foram plenamente exercidas, sobretudo no tocante à liderança, integração e transparência.

124. Dentro desse arcabouço jurídico-legal, ficou evidente neste acompanhamento que é imperativo que o Poder Executivo aperfeiçoe seus mecanismos de governança em situações de crise.

125. Não é a primeira vez que desastres climáticos afligem populações em território brasileiro. Estados como Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Pernambuco, entre outros, já enfrentaram situações semelhantes, com resultados igualmente trágicos.

126. O desastre climático ocorrido no Rio Grande do Sul em 2024 revelou a resiliência inicial do Governo Federal na fase de socorro, notadamente pela atuação da SERS e a celeridade dos repasses de assistência. Contudo, escancarou fragilidades estruturais no Sinpdec: a Sedec/MIDR não possui a autoridade nem a capacidade institucional para exercer plenamente a coordenação sistêmica de crises de grande magnitude; e a ausência de protocolos estratégicos e planos de transição formalizados compromete a continuidade da resposta nas fases críticas de restabelecimento e reconstrução.

127. A análise conduzida pela equipe técnica e corroborada por este Relator evidencia que, embora o Governo Federal tenha adotado importantes iniciativas emergenciais — especialmente na mobilização inicial e na criação da SERS —, persistem fragilidades estruturais que comprometem a eficácia e a transparência das ações de defesa civil em larga escala.

128. A análise dos seis achados ilustra falhas de governança sistêmica: ausência de liderança estável, descontinuidade institucional, carência de planejamento, deficiência na comunicação interministerial e fragilidade na prestação de contas.

129. As principais causas residem na falta de institucionalização de mecanismos permanentes de coordenação e avaliação, na ausência de diagnóstico e planejamento estratégico, na inexistência de painel integrado de transparência, na morosidade na liberação de recursos e na carência de critérios técnicos uniformes para análise de pleitos de restabelecimento.

130. É necessário, portanto, recomendar à Casa Civil e ao MIDR a instituição de modelo de governança permanente para gestão de desastres de grande magnitude, que contemple a doação de protocolos interministeriais de atuação conjunta, plano formal de transição entre estruturas extraordinárias e órgãos permanentes, sistema de monitoramento e avaliação contínua, banco de dados de lições aprendidas e painel público integrado de transparência.

131. Ademais, considerando o volume expressivo de recursos federais alocados e os riscos de improriedade identificados, impõe-se determinar o monitoramento continuado das medidas corretivas, nos termos do art. 243 do Regimento Interno do TCU.

132. Ressalto, por fim, que a presente fiscalização não tem caráter sancionatório, mas orientador e propositivo, inserindo-se na função de aperfeiçoamento da administração pública, conforme diretriz da Resolução TCU nº 315/2020, que define os objetivos do acompanhamento de políticas públicas.

133. Tragédias climáticas como essa que assolou o Rio Grande do Sul, cuja frequência tende a aumentar com as mudanças globais, exigem adequados planos de gestão de riscos e respostas estatais integradas, planejadas e transparentes, sob pena de repetição de falhas estruturais. O aprimoramento do modelo de governança da defesa civil nacional é, portanto, condição essencial para assegurar a resiliência das comunidades brasileiras e a boa gestão dos recursos públicos.

134. Diante de todo esse contexto, estou acolhendo a proposta de encaminhamento da AudUrbana e submetendo ao Tribunal minuta de Acórdão contendo determinações e recomendações no sentido de fortalecer institucionalmente a Sedec/MIDR como órgão central do Sinpdec, criar protocolos interministeriais e planos formais de transição, implantar painel público integrado de transparência, padronizar e simplificar a tramitação dos pleitos emergenciais e adotar critérios técnicos objetivos para ações de limpeza urbana e restabelecimento.

135. As propostas de encaminhamento visam dotar a União de um marco de governança mais robusto e previsível para desastres, em linha com o Decreto 9.203/2017 e o Acórdão 1.326/2025-Plenário. O fortalecimento da Sedec, a padronização dos critérios de repasse para limpeza urbana (Achado 6) e a melhoria da transparência fragmentada (Achado 4) são medidas essenciais para transformar as lições aprendidas em ganhos permanentes de eficiência e **accountability** na gestão de riscos e desastres.

Diante do exposto, louvando muitíssimo o excelente trabalho da equipe de auditoria da AudUrbana, e agradecendo mais uma vez o apoio dos Senhores Ministros, do Ministério Público e da Presidência da Casa com o trabalho ora em andamento, acolho integralmente a proposta da AudUrbana e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.299/2025-GABPRES

Processo: 008.848/2024-6

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Congresso Nacional - SLCN

Destinatário: PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 15/12/2025

(Assinado eletronicamente)

MONICA DE SOUZA DAMASCENO MARTINS

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.