RGe ISSN: 2177-3246

DA FISCALIZAÇÃO À RESILIÊNCIA: COMO O CONTROLE EXTERNO PODE CONTRIBUIR PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DE RISCOS E DESASTRES

FROM INSPECTION TO RESILIENCE: HOW EXTERNAL AUDIT CAN CONTRIBUTE TO DISASTER RISK REDUCTION PUBLIC POLICY

DE LA FISCALIZACIÓN A LA RESILIENCIA: CÓMO EL CONTROL EXTERNO PUEDE CONTRIBUIR A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES

10.56238/revgeov17n6-042

Marcos Vidal da Silva Junior
Doutorando em Meio Ambiente e Desenvolvimento
Instituição: Universidade Federal do Paraná (UFPR)
E-mail: marcosvidaljr@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6782-6937
Lattes: http://lattes.cnpq.br/6398635954624992

RESUMO
Os desastres causados por eventos extremos decorrentes das mudanças climáticas tendem a aumentar, de forma que as estruturas voltadas ao atendimento devem se preparar adequadamente para desenvolver ações de redução de riscos e resposta aos eventos. Todavia, estudos que analisam a realidade brasileira mostram que as estruturas de defesa civil ainda possuem muitas deficiências. Os Tribunais de Contas são órgãos de controle externo responsáveis pela auditoria das contas previamente à análise do Legislativo. O processo de avaliação destes tribunais tem evoluído para formatos mais qualitativos, o que pode induzir a adoção de políticas públicas. O Tribunal de Contas do Paraná implementou o ProGov, que modifica a forma de avaliação das contas municipais. Este estudo analisou a avaliação das contas dos municípios do Núcleo Urbano de Curitiba para a temática de Defesa Civil a partir dos parâmetros presentes no questionário do Tribunal de Contas, levando em consideração o Marco de Sendai e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Identificou-se que os municípios possuem grandes defasagens em quesitos relacionados ao planejamento e às informações e sistemas. Deficiências na estrutura institucional também foram identificadas. Concluiu-se que o modelo de avaliação do ProGov, que incorpora vários requisitos das normativas nacional e internacional, possui a capacidade de influenciar positivamente na melhoria das políticas públicas de proteção e defesa civil.

Palavras-chave: Controle Externo. Resiliência. Defesa Civil. Tribunal de Contas.

ABSTRACT
Disasters caused by extreme weather events resulting from climate change tend to increase, thus response structures must adequately prepare to develop risk reduction and event response actions. However, studies that analyze the Brazilian reality show that civil defense structures still have many deficiencies. The Courts of Audit are external audit institutions responsible for auditing accounts prior to the analysis by the Legislative branch. The evaluation format of these courts has evolved towards more qualitative analysis, which can induce the adoption of public policies. The Court of Audit of

ISSN: 2177-3246

Paraná implemented ProGov, which modifies the way municipal accounts are evaluated. This study analyzed the evaluation of the accounts of the municipalities in the Urban Core of Curitiba on the Civil Defense theme, based on the parameters of the Court of Audit questionnaire, considering the Sendai Framework and the National Policy for Protection and Civil Defense. It was identified that the municipalities have significant shortcomings in aspects related to planning, information and systems. Deficiencies in the institutional structure were also identified. It was concluded that the evaluation model used by ProGov, which applies many of the requirements of the national and international norms, is able to influence positively in the improvement of the protection and civil defense public policies.

Keywords: External Audit. Resilience. Civil Defense. Court of Audit.

RESUMEN
Los desastres causados por eventos extremos derivados del cambio climático tienden a incrementarse, por lo que las estructuras de respuesta deben prepararse adecuadamente para desarrollar acciones de reducción de riesgos y respuesta ante eventos. Sin embargo, estudios que analizan la realidad brasileña muestran que las estructuras de defensa civil aún presentan muchas deficiencias. Los Tribunales de Cuentas son órganos de control externo responsables de auditar las cuentas antes de la revisión legislativa. El proceso de evaluación de estos tribunales ha evolucionado hacia formatos más cualitativos, que pueden inducir la adopción de políticas públicas. El Tribunal de Cuentas de Paraná implementó ProGov, que modifica la forma en que se evalúan las cuentas municipales. Este estudio analizó la evaluación de las cuentas de los municipios del Núcleo Urbano de Curitiba en materia de Defensa Civil, con base en los parámetros presentes en el cuestionario del Tribunal de Cuentas, tomando en consideración el Marco de Sendai y la Política Nacional de Protección y Defensa Civil. Se identificó que los municipios presentan deficiencias significativas en aspectos relacionados con la planificación y los sistemas de información. También se identificaron deficiencias en la estructura institucional. Se concluyó que el modelo de evaluación ProGov, que incorpora varios requisitos de las regulaciones nacionales e internacionales, tiene la capacidad de influir positivamente en la mejora de las políticas públicas de protección y defensa civil.

Palabras clave: Control Externo. Resiliência. Defensa Civil. Tribunal de Cuentas.

1 INTRODUÇÃO

Os Relatórios mais recentes sobre as projeções das mudanças do clima preveem impactos intensos nas cidades por causa de eventos meteorológicos extremos, com o potencial de causar desastres (IPCC, 2023). Os impactos dos desastres ao redor do mundo reforçam a preocupação sobre a adoção de ações mais assertivas para reduzir os riscos. Houve 358 desastres registrados no mundo em 2025, os quais causaram U$ 224 bilhões em perdas, com 110,2 milhões de pessoas afetadas e 16.607 mortes (UNDRR, 2026).

A evolução da discussão do tema de redução de riscos de desastres tem se desenvolvido desde a década de 1990, com foco reiterado em ações de fortalecimento institucional e foco em identificação e atuação sobre os riscos (UNDRR, 2015; Maly, Suppasri, 2020). Um dos pontos reforçados pelo Marco de Sendai, o documento que direciona as ações a nível global atualmente, é a governança entre os diversos atores para o direcionamento e potencialização das ações de redução de riscos (UNDRR, 2015).

No Brasil, as baixas capacidades institucionais das defesas civis municipais representam um obstáculo para o desenvolvimento de ações de resiliência mais robustas (Brasil, 2021; Londe *et al*., 2023; Marchezini *et al*., 2025). Isto torna o desenvolvimento da governança institucional para a redução do risco de desastres um desafio no nível local.

A preocupação com as capacidades municipais para a gestão de riscos culminou no projeto Elos (Brasil, 2021) que buscou identificar quais eram as lacunas existentes, e posteriormente no ICM - Índice de Capacidade Municipal, que busca indexar o nível de desenvolvimento das defesas civis municipais a partir de indicadores objetivos (Brasil, 2026). As ações são uma busca por apresentar dados consolidados sobre estas capacidades e identificar com maior precisão as lacunas existentes nas estruturas locais. O projeto identificou grandes fragilidades, como a falta de servidores dedicados e a falta de estrutura para o desenvolvimento dos trabalhos. A partir desta perspectiva, percebe-se uma necessidade de fortalecimento das estruturas.

Há que se levar em consideração que, apesar de haver a legislação que estabelece as diretrizes a nível nacional, fica a cargo dos municípios a formatação de sua estrutura administrativa para o atendimento a estas diretrizes, havendo muitas diferenças entre cada um dos entes federativos. Não obstante, independentemente do formato definido, é necessário cumprir as obrigações que estabelece a legislação (Brasil, 2012; 2020).

O problema reside na implementação destas diretrizes, de forma que os municípios têm um baixo desenvolvimento das defesas civis, mesmo anos após a legislação ter sido estabelecida, o que tem relação com problemas estruturais e alta rotatividade (Brasil, 2021; Marchezini *et al.*, 2025). Há necessidade de ações que induzam medidas mais efetivas pelas gestões municipais. Neste sentido, os órgãos de controle possuem um papel central para a fiscalização do cumprimento das ações por parte

do poder executivo. Conforme a CRFB (Brasil, 1988), o Tribunal de Contas realiza a análise prévia e posteriormente encaminha ao respectivo poder legislativo para a aprovação de contas do executivo. Portanto, possuem um papel fundamental no acompanhamento da efetividade das políticas públicas. Não obstante, este acompanhamento efetivo depende do formato de fiscalização adotado, o que tem levado diversos tribunais a buscarem metodologias para análise mais qualitativa das contas públicas (Ribeiro *et al*., 2020; Schabbach; Garcia, 2021).

A partir de 2022, no Paraná, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) adotou uma nova metodologia para a avaliação de contas, passando além da análise financeira e contábil para incorporar a análise de efetividade das políticas públicas. Isso foi feito incorporando-se a análise de efetividade com a divisão em nove áreas de interesse, para as quais os municípios devem apresentar documentação de comprovação dos elementos básicos necessários às políticas (TCE-PR, 2026a).

O estudo busca identificar em que medida este novo mecanismo de avaliação e fiscalização do Tribunal de Contas do Estado, como órgão de controle, pode contribuir para uma maior eficiência nas ações de gestão de riscos e desastres no âmbito municipal, a partir da análise da avaliação da capacidade dos órgãos de defesa civil do Núcleo Urbano de Curitiba (NUC) aferida a partir do novo modelo de avaliação do TCE-PR, o ProGov.

A hipótese é de que ainda há déficits expressivos nas estruturas, e que a avaliação mais pormenorizada e qualitativa do ProGov, com base em parâmetros legais da política nacional e estadual de proteção e defesa civil, repercute positivamente no fomento à melhoria das ações de gestão de riscos e desastres no âmbito municipal.

A pesquisa tem o potencial de contribuir para o campo considerando-se a lacuna de pesquisas acadêmicas que tratam sobre o controle externo dos tribunais de contas nas atividades de defesa civil. Além disso, os achados podem prover outras visões sobre o trabalho do controle externo na administração pública.

2 CONTROLE EXTERNO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A atuação dos órgãos de controle é prevista na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, a qual estabelece o rol de atribuições do Tribunal de Contas da União e prevê a instituição dos Tribunais nos territórios federais com mais de 100 mil habitantes (Brasil, 1988). Os Tribunais de Contas, seja da União, seja dos outros territórios, possuem uma atribuição específica de avaliar as contas públicas de forma a subsidiar a análise posterior do Poder Legislativo para a aprovação. Há o equívoco de considerar o TCE como um órgão auxiliar do Poder Legislativo, por causa do dispositivo constitucional que estabelece a atribuição de parecer prévio das contas anteriormente à sua aprovação pelo poder legislativo, pois os tribunais gozam da autonomia e não são vinculados à estrutura daquele Poder (Moreira; Vieira, 2003).

A capacidade de cobrança e eficácia das atividades do TCE está sedimentada na sua estrutura e poder intrínsecos que garante a aplicação de sanções. Os conselheiros do TCE dispõem das mesmas garantias dos magistrados, contribuindo para a autonomia de gestão (Moreira; Vieira, 2003). Com essa responsabilidade, os órgãos têm a incumbência de garantir que os gastos públicos realizados respeitem a legislação vigente, para garantir a idoneidade, transparência e interesse público.

A autonomia do controlador é essencial para a eficácia da fiscalização e do controle, assim como o são a prestação de informações adequadas e suficientes por quem as deve e de uma análise adequada de quem fiscaliza, de forma a permitir a responsabilização objetiva (Quintão; Carneiro, 2015), algo que contempla também o *accountability* horizontal, como o sistema de freios e contrapesos dos órgãos (Schabbach; Garcia, 2021). É necessário haver, nesse sentido, mecanismos de aferição claros que permitam a análise clara acerca do atendimento ou não dos requisitos. Ressalta-se que o objetivo principal da administração pública é a efetividade dos seus serviços à população, e que a adoção de mecanismos mais qualificados de análise de implementação das políticas que não dependa apenas dos requisitos financeiros e contábeis, mas permita reconhecer se há o direcionamento das políticas aos seus fins precípuos, é fundamental para exercer o papel do controle externo que busca garantir a destinação social correta dos recursos disponíveis (Ribeiro *et al*., 2020).

Quintão e Carneiro (2015) ressaltam a importância dos instrumentos disponíveis para a prestação de contas e *accountability* dos responsáveis públicos e por parte de quem exerce o poder político. Porém, apesar da importância dos mecanismos para a fiscalização e a responsabilização dos atos destoantes do previsto no ordenamento jurídico, os autores alertam que se não houver a devida aferição e aplicação das sanções previstas a eficácia é perdida.

Apesar de haver o direcionamento da competência legal para a avaliação, o formato de avaliação pode variar conforme o órgão específico. Por isso, é importante considerar os procedimentos de órgãos específicos. Teixeira (2020), avalia que há uma disparidade na interpretação dos Tribunais de Contas, sendo visível mesmo em regras que possuem orientações de interpretação sedimentadas, como o Manual de Demonstrativos Fiscais, do Ministério da Fazenda. Porém, mesmo com as divergências existentes, é possível identificar caminhos comuns como a busca por uma ação mais qualificada e realizada de forma preventiva (Ribeiro *et al*., 2020; Schabbach; Garcia, 2021).

Os Tribunais de Contas têm passado de um controle a *posteriori* para um controle preventivo e concomitante, com um acompanhamento de recursos para além da simples análise das contas que tem o intuito de evitar o desperdício e mau uso dos recursos públicos. O foco passa a ser, portanto, a efetividade e resultados da gestão, e não apenas a avaliação contábil (Ribeiro *et al*., 2020), ampliando o papel indutor de políticas públicas pelos órgãos de controle. Os autores identificam estas características a partir da pandemia de COVID-19, em que a atuação extensiva de interpretação dos

limites legais em consideração à situação anormal vivida à época levou a modelos de análise que não eram estritamente numéricos, mas contextualizados e qualitativos (Ribeiro *et al*., 2020).

Schabbach e Garcia (2021), discutem a influência da atuação do Ministério Público (MP) e do Tribunal de Contas como motivadores do atendimento da legislação educacional no Rio Grande do Sul. Os autores analisam, contextualizando a evolução da legislação educacional para crianças antes da idade escolar, como a realização de uma cooperação envolvendo MP e TCE, Secretaria de Educação do estado e Associação de Prefeitos contribuiu substancialmente para a criação de consciência e preocupação com o tema, fomentando o atendimento à política relacionada à educação infantil (Schabbach; Garcia, 2021). Foram realizados seminários, auditorias e produção de estatísticas que foram enviadas aos municípios para que pudessem fazer a adequação de ações para atendimento às crianças do ensino infantil. Foi a partir da expertise técnica e informacional e conhecimentos sobre as políticas públicas locais que os órgãos de controle conseguiram atuar como mediadores e articuladores para a execução da meta do PNE.

Ao desempenhar um papel de coordenação e de mediação entre as agências, os órgãos de controle desempenham um papel de *fixer*, isto é, aquele que age para "facilitar, vetar, corrigir, persuadir, arbitrar ou barganhar a fim de que a execução da política prossiga sem maiores problemas" (Schabbach; Garcia, 2021, p. 135).

Da mesma forma, os tribunais de contas podem adotar uma postura proativa e de responsabilidade social diante de eventos catastróficos, passando da fiscalização a posteriori para uma fiscalização contínua e constante durante o acontecimento dos processos, como ocorreu na Pandemia de COVID-19 (Ribeiro *et al*., 2020). Mas para além disso, outras medidas podem fomentar o desenvolvimento da capacidade local no atendimento aos desastres, como é o caso da atualização de metodologia do ProGov, do Tribunal de Contas do Paraná. O ProGov é um sistema criado para o acompanhamento das políticas setoriais (TCE-PR, 2026a). Ele busca realizar a avaliação do nível de implementação das políticas públicas, indo além da análise financeira e contábil. O sistema é dividido em 9 áreas que congregam questionamentos que são enviados aos municípios para resposta. Para que um requisito seja considerado atendido, há necessidade de inserir documentação ou outra forma de comprovação. As políticas públicas são divididas em diferentes temáticas: educação; saúde; assistência social; aquisições e contratos; administração financeira; previdência; transparência, controle e relacionamento, e; meio ambiente.

O órgão também realiza eventos chamados "TCE Conecta" em diferentes regiões do estado do Paraná para explicar e fomentar as ações de controle das contas públicas aos entes municipais, explanando sobre esse modelo de avaliação (TCE, 2026b).

3 ESTRUTURAS DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Desde a década de 1990, com a estratégia de Yokohama, busca-se o fortalecimento das ações para a redução do risco de desastres no mundo (Maly, Suppasri, 2020). Atualmente a diretriz internacional para a abordagem aos riscos é o Marco de Sendai (UNDRR, 2015), que define prioridades de ação envolvendo a capacidade de identificar e mapear os riscos existentes no município de forma a investir nas ações de resiliência, sem desconsiderar a necessidade de haver capacidade de alertar a população tempestivamente e responder adequada e celeremente aos desastres.

No Brasil, o papel de estabelecer as diretrizes coube à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), em 2012 (Brasil, 2012; 2020). Apesar de anterior ao Marco de Sendai, a PNPDEC dialoga com as propostas existentes na diretriz internacional, especialmente quanto à necessidade de articulação entre os diferentes atores e a necessidade de uma abordagem transversal entre as políticas, com vistas a fortalecer as ações de redução de riscos e desastres. Ela define competências para os entes federativos, detalhando o escopo conforme o nível de atuação. São diversas as atribuições de competência dos municípios, uma vez que a ação de desenvolvimento da resiliência acontece prioritariamente no nível local. As atribuições municipais abrangem desde o mapeamento e acompanhamento dos riscos existentes, até as ações de monitoramento e alerta, além da preparação para a intervenção no caso de desastres. Além disso, é necessário que os servidores municipais tenham a capacidade de realizar os procedimentos para decretar situação de emergência, o que permite solicitar auxílio de outros entes. Porém, apesar de a PNPDEC estar em vigência há treze anos, há ainda uma lacuna muito grande entre o que prevê a legislação e o que é realizado no nível municipal.

Esta situação tem relação com um déficit na capacidade municipal de lidar com os riscos de desastres, já que a estrutura de defesa civil, que é a responsável por coordenar estas ações é insuficiente ou mesmo inexistente em alguns casos, como identificado por meio do projeto Elos (Brasil, 2021; Marchezini *et al*., 2023; Londe *et al*., 2025). A deficiência na comunicação de riscos é outra fragilidade identificada (Londe *et al*., 2025).

A deficiência abrange tanto o nível estrutural dos órgãos, com pessoal insuficiente e não capacitado, quanto estrutural, em que há falta de itens básicos como computadores ou veículos para realizar os trabalhos de verificação e mapeamento dos riscos. Os dados do projeto Elos (Brasil, 2021) mostram evidenciaram estas lacunas, a partir da participação de 1.993 órgãos de defesa civil municipais. Destes participantes, 59% têm apenas um ou dois servidores responsáveis pela defesa civil. Além disso, apenas 57% são servidores municipais e 65% das defesas civis dividem espaço físico com outra secretaria ou órgão. 67% dos respondentes não possuem viatura e 72% não possuem um telefone fixo exclusivo para a defesa civil. Esta falta de estrutura tanto institucional quanto física impede o desenvolvimento pleno das atividades e atribuições do município, o que envolve ações de mapeamento dos riscos, vistorias em locais de risco, planejamento de contingência e ações de resposta aos desastres.

Além disso, 30% delas afirmaram não possuir computador ou notebook, mostrando uma defasagem tecnológica e uma fragilidade que impede até mesmo o cadastramento de ocorrências nos sistemas de registro e reconhecimento federal, o que limita a chegada de recursos aos municípios.

Os desastres são fenômenos complexos e há uma gama variada de interlocuções com outras políticas públicas, como meio ambiente, urbanização, assistência social, saúde e outras. A criação de riscos está relacionada, inclusive, com a interlocução com as políticas de uso e ocupação do solo, urbanização e economia (Coutinho *et al.*, 2014; Cabral; Cândido, 2019). Por isso há uma necessidade de profissionalização dos agentes de proteção e defesa civil (Coutinho *et al.*, 2014; Marchezini *et al.*, 2025). A inexistência de estrutura adequada para o desenvolvimento das atividades que concernem a defesa civil impossibilita também que a complexa articulação necessária ao desenvolvimento de estratégias mais efetivas seja aplicada.

Por isso, a estruturação dos órgãos municipais é essencial para que haja a implementação das atividades. Ações de investimento pelos estados auxiliam os municípios a fortalecer a estrutura a nível municipal (Espírito Santo, 2022; Paraná, 2024; São Paulo, 2025). Todavia, o déficit continua a existir, havendo a necessidade de atividades mais consistentes por parte dos municípios.

4 METODOLOGIA

A pesquisa exploratória a partir da análise documental (Gil, 2025) visa identificar a capacidade dos municípios do Núcleo Urbano de Curitiba na área de defesa civil a partir dos resultados da avaliação de contas dos municípios realizada pelo TCE.

Foram analisados os dados de pontuações e respostas para os municípios que compõem o NUC - Núcleo Urbano de Curitiba referentes ao subtema de Defesa Civil, presente na temática de meio ambiente do ProGov. Os municípios que compõem o NUC são: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais (Paraná, 2026).

Cada item avaliado do subtema é pontuado dialogicamente, recebendo nota 0 em caso de não atendimento e recebendo nota 10 em caso de atendimento, sempre com a validação documental das informações. Foram avaliados os dados do ano 2025, disponíveis no site do TCE-PR (2026), os quais são referentes a avaliação realizada pelo TCE-PR sobre os dados declaratórios pelos municípios. Os dados referentes às pontuações para as áreas e questionamentos foram tabulados no Microsoft Excel, permitindo a comparação das informações obtidas.

Após a tabulação dos dados, foram realizadas comparações entre as informações obtidas, identificando-se os pontos de fragilidade e de desenvolvimento nesta região.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Núcleo Urbano de Curitiba (NUC) é composto por 14 municípios que, em sua maior parte, fazem divisa com o município de Curitiba. A população total do Núcleo é de 3.308.949 pessoas, conforme os dados disponíveis do censo de 2022 realizado pelo IBGE (2025).

As informações sobre Defesa Civil foram integradas dentro da temática Meio Ambiente dentro do relatório, o qual congrega informações dos seguintes subtemas: gerenciamento de recursos ambientais, drenagem e manejo de águas pluviais, planejamento urbano ambiental, resíduos sólidos, mudanças climáticas e defesa civil. As pontuações são uma média das informações prestadas, indo de 0 a 10. As informações referentes à temática de Meio Ambiente estão disponíveis apenas a partir do ano de 2025, uma vez que elas só foram integradas a partir deste ano de referência por meio da Nota Técnica nº 34, de 24 de setembro de 2025.

Constata-se que o foco da avaliação se concentra em aspectos estruturantes e de existência de capacidades, o que contribui para que o órgão municipal de proteção e defesa civil se desenvolva. Os requisitos abrangem diversos pontos elencados na legislação nacional e marco internacional, mas que podem eventualmente ser ampliados para abranger outras competências como a governança interinstitucional. A avaliação foca em aspectos chaves no desenvolvimento das políticas de proteção e defesa civil a nível local.

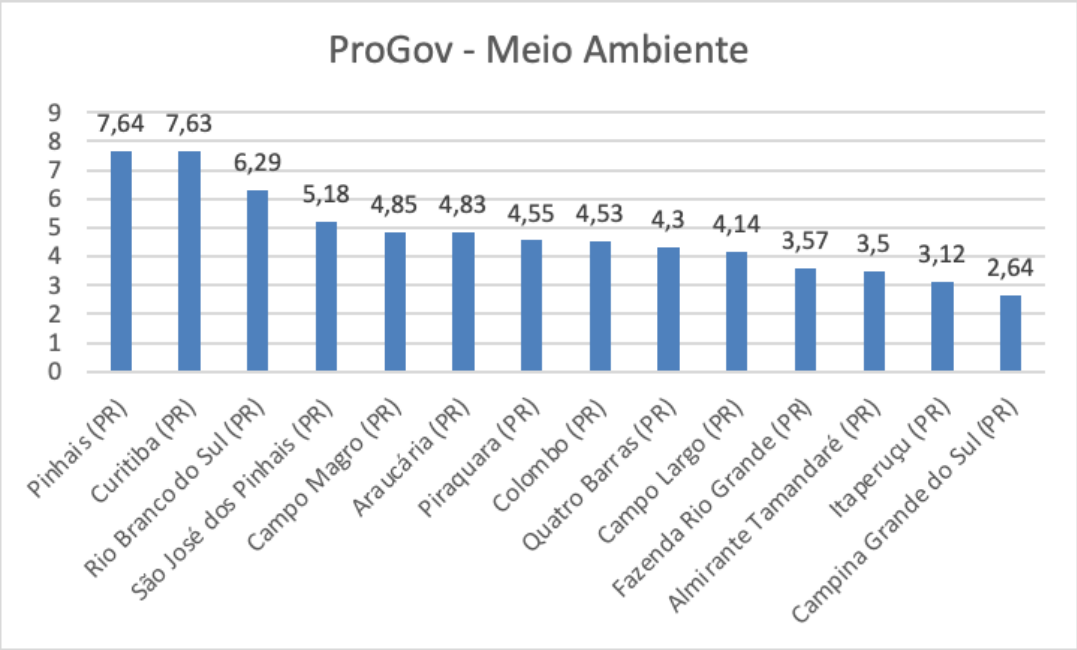
Além de elementos estruturais, há elementos na avaliação que analisam a capacidade em processos macro, como o potencial de organização de ações de atendimento (coleta de doações, plano de recuperação e plano de restabelecimento de serviço essenciais), que contribuem como uma resposta mais rápida e efetiva, além da transparência nas ações, demonstrando foco também no *accountability* da atuação pública.

Ao analisar a pontuação dos 14 municípios da NUC na temática de “Meio Ambiente” apenas 4 municípios possuem pontuações acima de 5: Curitiba (7,63); Pinhais (7,64); Rio Branco do Sul (6,29), e; São José dos Pinhais (5,18). As pontuações alocadas abaixo de cinco da grande maioria dos municípios demonstram que as áreas que compõem a temática sofrem grandes defasagens em suas políticas públicas. O Gráfico 1 abaixo apresenta as pontuações na temática de Meio Ambiente por município, possibilitando identificar a baixa pontuação na temática, e que apenas dois municípios possuem notas acima dos 7 pontos.

Ao abrir para as áreas que compõem a temática, começam a ficar mais evidentes os problemas pontuais em cada subtema, demonstrando os campos em que a fragilidade é maior. No subtema de Defesa Civil, foco principal deste estudo, sete municípios encontram-se acima de 5: São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Araucária, Curitiba, Piraquara e Fazenda Rio Grande. Há que se notar, todavia, que grande parte dos municípios concentra suas pontuações entre 4 e 6, indicando a existência de fragilidades em diversos municípios, de forma que não alcançaram

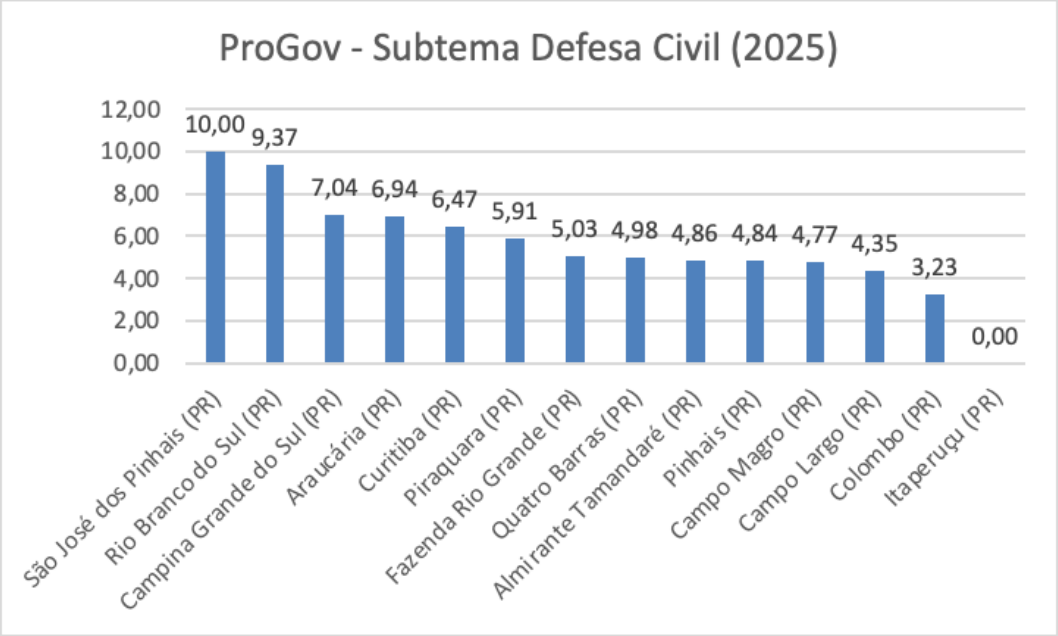
pontuações mais robustas. Chamam a atenção os municípios de Colombo e Itaperuçu, o primeiro com nota 3,23 e o segundo com nota zero. Itaperuçu não pontuou em nenhum dos quesitos, indicando que não possui ações ou que não houve resposta para as perguntas referentes à área no questionário. O Gráfico 2 apresenta as pontuações gerais do subtema de Defesa Civil para os municípios do NUC em ordem decrescente. Ao comparar ambos os gráficos é possível verificar que as pontuações na temática de Defesa Civil são mais bem pontuadas, de forma global, do que a temática de Meio Ambiente, indicando uma atenção maior à área. Não obstante, a pontuação em geral é baixa, com três municípios apenas acima dos 7 pontos.

Gráfico 1: avaliação referente à temática de Meio Ambiente nos municípios do NUC -RMC.



Fonte: adaptado pelo autor de TCE-PR (2025).

Gráfico 2: avaliação referente ao subtema de Defesa Civil nos municípios do NUC -RMC.



Fonte: adaptado pelo autor de TCE-PR (2025).

A pontuação é indicada a partir de um questionário que deve ser respondido pelos municípios. No subtema de defesa civil, as perguntas se concentram em demanda que buscam aferir a existência e qualidade de estrutura institucional da Defesa Civil no município, a existência de planejamento na área, a disponibilidade de estrutura física e recursos para o órgão e a existência e gestão de dados, informações e sistema de alerta da defesa civil. Foca-se, portanto, nestes quesitos, ainda que haja outras áreas que poderiam ser englobadas a partir das legislações pertinentes.

A partir da pontuação nos questionários, pode-se perceber que há uma concentração de esforços em algumas áreas, enquanto em outras há defasagens que não atingem apenas um município, mas o conjunto em si. Com relação à existência de designação formal, a maioria dos municípios possui tal designação (12), contudo em quatro deles os servidores designados não atendem exclusivamente a defesa civil. Outro ponto crucial no levantamento do TCE-PR é a existência de um diagnóstico que faça a avaliação sobre a necessidade da quantidade de servidores que seriam necessários para a atuação na área, de forma documentada. Apenas quatro municípios dispunham destes dados: Almirante Tamandaré; Campina Grande do Sul; Rio Branco do Sul; e São José dos Pinhais. Ou seja, dados essenciais para o planejamento adequado não são considerados e, apesar de os municípios possuírem equipes designadas, não há consistência na capacidade de atendimento que estes servidores representam em face da necessidade. Ressalte-se que o desenvolvimento institucional é um quesito para a operacionalização das ações necessárias ao desenvolvimento da política de proteção e defesa civil, pois são as pessoas destinadas ao desenvolvimento das ações, assim como a integração com outras áreas de prefeitura e da sociedade que permitem desenvolver a capacidade de resposta e a implementação de ações que desenvolvam a resiliência. O questionário solicita que as pessoas sejam

exclusivamente destinadas à defesa civil, e que tenham feito capacitações na área de defesa civil no período analisado, fomentando que a estrutura seja não apenas existente, mas também ativa e apta a desenvolver as ações necessárias à implementação da política nacional de proteção e defesa civil em seus territórios.

Outros quesitos têm relação com a capacidade operativa. Apesar de 13 municípios possuírem seus planos de contingência com os requisitos mínimos apresentados em lei, apenas 6 avaliaram a eficácia durante o exercício e apenas 4 disponibilizam as informações no site municipal. Além disso, apenas 3 possuem ações para incentivo do voluntariado no município, indicando que o alinhamento de ações com outros atores da sociedade permanece fora do planejamento para o atendimento aos desastres, o que pode trazer prejuízos na eficiência da resposta. A realização de simulados é uma tarefa essencial para a avaliação da efetividade do planejamento e permite a identificação de falhas no planejamento, deficiências nos recursos humanos e materiais, além de permitir reforçar os protocolos com as pessoas e instituições envolvidas, permitindo ainda aferir a completude, aplicabilidade e flexibilidade do planejamento (Chen *et al.*, 2015; Shao *et al*., 2025).

Outras deficiências estão relacionadas à capacidade dos municípios de estabelecer processos de avaliação de danos que conjuguem as áreas de serviços essenciais, assim como os processos necessários ao levantamento de danos e prejuízos e a decretação de situação de emergência e demais processos correlatos, necessários à solicitação de recursos aos demais entes federativos, por exemplo. Esta medida impacta diretamente na capacidade do município em alcançar recursos de outros entes federativos, uma vez que o processo de decretação possui um rito específico e precisa de celeridade. É este processo que permite, por exemplo, que pessoas dentro da área atingida possam utilizar seu FGTS, após o reconhecimento federal da situação de emergência. A deficiência nesta seara limita a resposta à emergência e os benefícios à população mais atingida.

Apenas 5 municípios contam com sistemas de alerta próprios, além dos disponibilizados pelos outros entes federativos) e apenas 4 realizam simulados para testar estes sistemas. Apesar da implementação do sistema de alertas por SMS e por *Cell Broadcast*, percebe-se que o monitoramento e alerta são deficitários, mesmo em localidades que possuem mais condições institucionais e de estrutura física, indicando a necessidade de melhoria em sistemas para o envio rápido de informações à população.

Com relação à estrutura física disponível, a maioria dos municípios possui local e veículos para operação (12), mostrando uma realidade mais robusta que a evidenciada a nível nacional pelo projeto Elos (Brasil, 2021). De fato, com exceção do município de Itaperuçu que não pontuou em nenhum quesito, os outros treze municípios possuem notas referentes à estrutura acima de 5, e dez deles possuem notas acima de 7, indicando a existência de estrutura física e equipamentos razoáveis.

Os resultados apresentam a necessidade de implementação de ações de defesa civil no município de forma mais robusta, especialmente quanto aos sistemas de informação e de alerta. Além disso, a existência de defasagens na estrutura institucional, como a duplicidade de atividades ou a falta de capacitação tornam a estrutura física e equipamentos disponíveis menos eficientes. Ações diretas nas comunidades vulneráveis são uma deficiência na maioria dos municípios, sendo necessário o desenvolvimento de capacidades no nível comunitário e o investimento em capacidade de monitoramento e acompanhamento nas áreas de risco.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Tribunais de Conta são responsáveis pela análise das contas municipais, e sua atuação tem se desenvolvido no sentido de realizar uma análise qualitativa, que avalie a eficiência das políticas públicas de responsabilidade do ente avaliado. A ferramenta ProGov do TCE-PR é um exemplo de evolução dos formatos de avaliação desses tribunais. Ao implementar ferramentas que abranjam além dos aspectos contábeis e incluam quesitos que busquem aferir o real atingimento de objetivos, é possível induzir a melhoria das políticas públicas.

Ao focalizar as políticas públicas relacionadas à Defesa Civil avaliadas por meio do ProGov, o presente estudo constatou que a ferramenta abrange aspectos estruturantes e basilares das atividades de proteção e defesa civil, como a sua formatação institucional, capacidade dos seus componentes, nível de preparação para atuação em emergências e disponibilidade de sistemas de monitoramento e alarme para proteção da população. Mas ainda que basilares, os municípios demonstraram grande dificuldade de atingir a totalidade ou a maioria dos requisitos.

O estudo evidenciou que os municípios que compõem o Núcleo Urbano de Curitiba possuem defasagens importantes com relação aos quesitos elencados pela avaliação do ProGov. Mesmo havendo uma estrutura física e de equipamentos mínima para as atividades, há problemas relacionados com a estrutura institucional e sobressaem os problemas relacionados ao planejamento das ações de proteção e defesa civil, e das ações relacionadas à existência de dados e sistemas de alerta específicos. A falta de avaliações do plano de contingência, protocolos mais estruturados para a recuperação local e processos administrativos nos casos de desastres, além da inexistência de sistemas de alerta municipais são pontos que precisam ser desenvolvidos pelos municípios para melhorar a qualidade do atendimento prestado à população.

Ao estabelecer a necessidade de aumento da pontuação como requisito para a avaliação regular das contas, há um estímulo para o desenvolvimento dos aspectos avaliados. Portanto, o ProGov é uma ferramenta com potencial para a fomentar a melhoria no atendimento à política nacional de proteção e defesa civil, considerando-se que diversos itens elencados possuem previsão nesta legislação.

ISSN: 2177-3246

Ademais, foi possível notar uma convergência dos achados da avaliação com os problemas identificados por meio do projeto Elos do governo federal, sobretudo aqueles que dizem respeito à alocação da estrutura municipal, o que demonstra convergência e reforça o direcionamento adequado da avaliação no sentido de focalizar em aspectos essenciais para a melhoria de desempenho das defesas civis municipais.

Conclui-se que há um déficit na capacidade das defesas civis dos municípios que compõem o Núcleo Urbano de Curitiba e que o modelo de avaliação tem o potencial de incentivar o robustecimento das estruturas municipais, essenciais para ações mais eficientes por parte dos municípios na área de gestão de riscos e desastres, exatamente porque estabelece parâmetros de avaliação que requerem a melhoria progressiva na pontuação para que haja aprovação das contas públicas. Tal contribuição pode auxiliar para que municípios desenvolvam capacidades que se alinham com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Marco de Sendai, além de desenvolver a resiliência local.

Este estudo apresenta limitações relacionadas à disponibilidade de série temporal de avaliações do ProGov para a temática de Defesa Civil, uma vez que a primeira avaliação ocorreu em 2025. À medida que novas avaliações forem divulgadas, novos estudos poderão aprofundar os resultados da sequência temporal do questionário, aferindo a taxa de melhoria.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil: Brasil. Coordenação Victor Marchezini. Brasília, DF: 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/Versao_WEB__Projeto_Elos_Diagnostico_Municipal___Volume_Brasil.pdf. Acesso em 11/dez/22.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Indicador de Capacidade Municipal (ICM). Pub. 29/abr/2024, atualizado 22/mai/2026. Brasília, DF: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/icm. Acesso em: 10mai2026.

CABRAL, Laíse do Nascimento; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. Urbanização, vulnerabilidade, resiliência: relações conceituais e compreensões de causa e efeito. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Urbe), Vol. 11, e20180063. Curitiba: Urbe, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/urbe/a/8BgYDHQ988spp6CW5XyBkTm/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 19 mai 24. DOI: https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.002.AO08.

CHEN, Hao; PITTMAN, William C.; HATANAKA, Logan C.; HARDING, Brian Z.; BOUSSOUF, Adam; MOORE, David A.; MILKE, James A.; MANAN, M. Sam. Integration of process safety engineering and fire protection engineering for better safety performance. Journal of Loss Prevention in the Process Industries, v. 37. 2015. p. 74-81.

CHMUTINA, Ksenia; MEDING, Jason von; SANDOVAL, Vicente; BOYLAND, Michael; FORINO, Giuseppe; CHEEK, Wesley; WILLIAMS, Darien Alexander; GONZALEZ-MUZZIO, Claudia; TOMASSI, Isabella; PÁEZ, Holmes; MARCHEZINI, Victor. What we measure matters: the case of the missing development data in Sendai Framework for Disaster Risk Reduction monitoring. International Journal of Disaster Risk Science, v. 12, p.779-789. Pub. 19/nov/21. 2021. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/s13753-021-00382-2. Acesso em 26out25.

COUTINHO, Marcos Pellegrini; LONDE, Luciana de Resende; SANTOS, Leonardo Bacelar Lima; LEAL, Paulo Jorge Vaitsman Leal. Instrumentos de planejamento e preparo dos municípios brasileiros à Política de Proteção e Defesa Civil. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Urbe), set./dez., v. 7, n. 3, p.383-396. Curitiba: 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/2175-3369.007.003.AO06.

ESPÍRITO SANTO. Casagrande anuncia novos investimentos para resposta a desastres. Pub. 28/dez/22. 2022. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Noticia/casagrande-anuncia-novos-investimentos-para-resposta-a-desastres. Acesso em: 18mai2026.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 7. ed., 3ª Reimp. Barueri, SP: Atlas, 2025.

IBGE. PANORAMA: CENSO 2022. 2025. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/. Acesso: 06dez2025.

International Panel on Climate Change (IPCC). Sections. *In.* Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.). Genebra, Suíça: IPCC, 2023. p. 35-115. DOI: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647

LONDE, Luciana R.; LOOSE, Eloisa Beling; MARCHEZINI, Victor; SAITO, Silvia Midori. Communication in the Brazilian civil defense system. International Journal of Disaster Risk Reduction, v. 95. 2023. DOI : https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2023.103869.

MALY, Elizabeth; SUPPASRI, Anawat. The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction at five: lessons from the 2011 Great East Japan earthquake and tsunami. *International Journal of Disaster Risk Science*, v. 11, n. 2, p. 167–178. 2020. DOI: https://doi.org/10.1007/s13753-020-00268-9.

MARCHEZINI, Victor; SAITO, Silvia Midori; LONDE, Luciana R.; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Implementation challenges of disaster risk management policies: The organizational capacities of municipal civil defense units. International Journal of Disaster Risk Reduction, v. 119. 2025. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2025.105291.

MOREIRA, Elizabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Organizações & Sociedade, v.10, n.26, Jan-Abr. 2003. DOI: https://doi.org/10.1590/S1984-92302003000100008.

PARANÁ. Com aumento de emergências, Paraná investe R$ 55 milhões em equipamentos de Defesa Civil. Pub. 13/ago/24. 2024. Disponível em: https://www.casacivil.pr.gov.br/Noticia/Com-aumento-de-emergencias-Parana-investe-R-55-milhoes-em-equipamentos-de-Defesa-Civil. Acesso em 18mai2026.

PARANÁ. Agência Metropolitana do Paraná (AMEP). Municípios da Região Metropolitana de Curitiba. 2026. Disponível em: https://www.amep.pr.gov.br/FAQ/Municipios-da-Regiao-Metropolitana-de-Curitiba. Acesso em: 16mai2026.

QUINTÃO, Cynthia Magalhães Pinto Godoi; CARNEIRO, Ricardo. A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 2, p.473-491, mar./abr. Rio de Janeiro: 2015. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612127943

RIBEIRO, Flávia de Oliveira; SALLABERRY, Jonatas Dutra; SANTOS, Edicreia Andrade dos; TAVARES, Gabriela de Oliveira Domingos. Ações dos Tribunais de Contas no enfrentamento dos efeitos do coronavírus. Revista de Administração Pública, v.54, n. 5, p.1402-1416, set. - out. Rio de Janeiro: 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200244.

SÃO PAULO. Governo de São Paulo anuncia R$ 114 milhões em entregas e convênios da Defesa Civil. Agência de Notícias do Governo do Estado de São Paulo - Agência SP. Pub. 01/jul/25. 2025. Disponível em: https://www.agenciasp.sp.gov.br/governo-de-sao-paulo-anuncia-r-114-milhoes-em-entregas-e-convenios-da-defesa-civil/. Acesso em 18mai2026.

SCHABBACH, Letícia Maria; GARCIA, Karin Comandulli. Novos atores nas políticas educacionais: o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Civitas, v. 21, n. 1, p. 130-143, jan.-abr. 2021. e-ISSN: 1984-7289 ISSN-L: 1519-6089. http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2021.1.34752.

SHAO, Shenzhen; RUAN, Haibo; MENG, Xinting; WANG, Guofeng. Community emergency preparedness, resident emergency response capacity, and the effectiveness of community epidemic prevention and control. Sage Open, july-september, p. 1-18. 2025. DOI: 10.1177/21582440251366865.

TEIXEIRA, Marcelo de Sousa. Divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal. Revista de Administração Pública, v.54, n.6, p. 1747-1759, nov. - dez. Rio de Janeiro: 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190310.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR). ProGov: Avaliação da Atuação Governamental. PowerBI. Atualizado em 16/mai/26. 2026a. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzViMTVjZDctNzFhNS00M2NhLTg1ZDQtMWRiMmRkYWZhNjBkIiwidCI6ImY3MGEwYWY2LWRhMGYtNDViZS1iN2VkLTlmOGMxYjI0YmZkZiIsImMiOjR9. Acesso em 16mai2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR). TCE-PR Conecta é encerrado em Maringá com a presença de mais de 400 pessoas. Pub. em 14/mai/26. 2026b. Disponível em: https://www.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-conecta-e-encerrado-em-maringa-com-a-presenca-de-mais-de-400-pessoas.htm. Acesso em 25mai2026.

UNDRR. Sendai Framework for disaster risk reduction 2015-2030. 2015. Disponível em: https://www.undrr.org/media/16176/download?startDownload=20251128. Acesso em 27nov25.

UNDRR. Disaster losses and statistics. Prevention web. 2026. Disponível em: https://www.preventionweb.net/understanding-disaster-risk/disaster-losses-and-statistics. Acesso em 17mai2026.