



META PÚBLICA[®]
Consultoria e Assessoria em Gestão Pública

ORIENTAÇÃO TÉCNICA 013.2025

Ementa: Política Nacional – Sistema Nacional - Proteção – Defesa Civil – Tribunal de Contas.

Assunto: Da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil nos municípios e consequentes decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.



I – INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em um dos seus últimos comunicados, reiterou o alerta aos municípios que não vêm se atentando quanto ao atendimento às diretrizes constantes da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que trata sobre os instrumentos de proteção e defesa civil.

O Estado de São Paulo com seus 645 municípios, segundo dados do Tribunal de Contas extraídos do ano de 2023, possui 402 cidades na faixa C (Baixo Nível de Adequação) no i-Cidade – Proteção dos Cidadãos (Defesa Civil), indicador que mede o grau de planejamento de ações relacionadas à segurança dos munícipes diante de eventuais acidentes e desastres naturais.

Assim, diante das catástrofes naturais cada vez mais corriqueiras, bem como do alerta do Tribunal de Contas a respeito da necessidade de adoção de medidas condizentes à legislação nacional, visando a fiscalização das contas anuais e suas regularidades, apresentamos a presente Orientação Técnica com o intuito de auxiliar gestores e servidores no planejamento e execução de medidas previstas na Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.

II – DA NORMA E DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO

A Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, entre outras providências, traz impactos significativos aos municípios, principalmente quanto as ações que devem ser tomadas por parte do ente.





Nos termos do art. 8º da lei tratada na presente Orientação, é dever dos órgãos públicos a elaboração do plano de contingência de proteção e defesa civil; do plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre; instituição dos órgãos de defesa civil e de mecanismos de controle e fiscalização para evitar áreas suscetíveis a riscos; carta geotécnica de aptidão à urbanização; relação de locais sujeitos a riscos de acidentes, inundações, alagamentos, deslizamentos; e outros procedimentos sob a sua responsabilidade ou em conjunto com as demais esferas estatais.

Art. 8º Compete aos Municípios:

- I - executar a PNPDEC em âmbito local;
- II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;
- III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;
- IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;
- V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;
- VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;
- VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;
- VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;
- IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;
- X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;
- XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;
- XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;
- XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;
- XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;

Ainda, a tanto, o Tribunal de Contas aponta que, das obrigações acima apresentadas, deve o ente manter as informações e documentos atualizados e disponibilizados em local de fácil acesso à população no Portal de Transparência.

Ressalte-se que Estados e municípios devem manter informações no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos





de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, nos termos do Decreto Federal nº 10.692, de 3.5.2021.

De igual forma, o Plano Diretor dos municípios deverá observar os requisitos estabelecidos nos artigos 42, 42-A e 42-B da Lei Federal nº 10.527, de 10.7.2001, além de sua divulgação e atualização no Portal de Transparência.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

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

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;





III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;
IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;
V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;
VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e
VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.
VIII - planejamento integrado de transporte urbano, inclusive por meio de veículos não motorizados, com vistas a melhorar a mobilidade.
§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.
§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.
§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

Já para o exercício de 2025 é de extrema importância que municípios com índices na faixa C (Baixo Nível de Adequação) no i-Cidade – Proteção dos Cidadãos (Defesa Civil) se adequem, bem como os demais que verifiquem a situação de planejamento e execução das determinações contidas na legislação.

III – DECISÕES DE DESTAQUE DO TRIBUNAL DE CONTAS

A fim de enriquecer o conhecimento abordado na presente Orientação Técnica, trazemos entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em casos concretos a respeito do tema.

Um dos exemplos do entendimento adotado pelo TCESP, quanto ao assunto, diz respeito ao julgamento da execução de obras de contenção de encostas nos bairros no Município de São Bernardo do Campo, no processo TC 017968.989.19-4, que determinou como irregular a dispensa de licitação, bem como da execução





contratual, acionando, por conseguinte, o disposto no inciso XV, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

Neste caso, a irregularidade na dispensa teve como uma de suas bases que a urgência ensejadora da contratação direta não se originou em evento imprevisível, mas, sim, tendo decorrido da inércia e falta de planejamento da Administração, que não tomou as medidas adequadas a tempo de providenciar licitação para antecipadamente reduzir riscos e prevenir as situações adversas. Assim, de acordo com trecho do voto:

(...) a jurisprudência deste E. Tribunal caminha no sentido de que lapsos desse jaez não permitem caracterizar o pressuposto da emergência insculpido no inciso IV, do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, especialmente em face do comando disposto no inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal. Nesse sentido, os TCs 008189.989.21-3, 008208.989.21-0 e 008224.989.21-0 2, dentre tantos outros. Importa destacar que o Município é protagonista nessa seara e, para tanto, são atribuições suas as do art. 8º da Lei n. 12.608/2012.

E, neste sentido, caminha o Tribunal para “fechar o cerco” cada vez mais, como podemos observar no processo TC 008189.989.21-3. O caso tratava-se de julgamento do Recurso Ordinário contra decisão que julgou irregulares a dispensa de licitação, o contrato e o termo aditivo do município de Ilhabela e respectiva empresa de engenharia.

Naqueles autos, o Relator destaca os precedentes pacíficos da Corte quanto a condenação de dispensa de licitação onde se invoca uma emergência ficta (fabricada), **decorrente da omissão havida nos casos em que era de rigor agir no momento adequado, com diligência**, a exemplo dos processos TC 23498/026/06, TC 11220/026/07, TC 24837.989.20-1, dentre outros tantos.





Trecho extraído do acórdão recorrido foi destaque no julgamento do Recurso, o qual pelas razões, merece ser colacionado. Vejamos:

“A inércia da Administração em cenários como o relatado quando poderia – e deveria – ter planejado tempestivamente ações de segurança das vias públicas, principalmente ao se ter em consideração que se trata de um Município de destino turístico e do elevado número de pessoas que se deslocam à região, portanto, não deve ser tolerada. Conforme sublinhado pela Assessoria Técnica:

‘[...], concluímos que as obras de contenção do talude e de dispositivos adequados de drenagem já eram necessárias desde a execução das obras na pista, em 2015/2016 (contrato nº 178/2015 referente ao processo nº 771-2/2015), portanto a situação de emergência que se deflagrou poderia ter sido evitada.

[...]

***A dispensa é irregular na medida em que houve tempo hábil para que a obra fosse objeto de disputa mediante concorrência. A prefeitura somente começou a se mobilizar em 2017, justamente na época de ocorrência de fortes chuvas de verão.”** (grifo nosso)*

Diante de tais razões o Relator entendeu não haver como não manter a declaração de descumprimento das obrigações impostas aos Municípios pelo art. 8º da Lei 12.608, de 10/4/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e dispôs sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Além do impacto no resultado do IEG-M, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal, o que pode contribuir negativamente para análise das contas anuais, a não observância da legislação em comento pode impactar diretamente na regularidade de condutas firmadas em momentos de emergência, como já demonstrou o Tribunal em suas decisões.

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, destacamos a importância da observância dos municípios aos dispositivos legais apresentados. As implicações vão muito além da avaliação de índices, trata-se de tema sensível ao planejamento do próprio ente frente





aos desastres naturais que podem desencadear impactos de grande monta no orçamento público e a própria gestão como um todo.

Importante que neste primeiro ano de mandato gestores e servidores busquem avaliar suas políticas e instituírem planos que vão ao encontro do ordenamento jurídico nacional.

Ficamos à disposição para maiores esclarecimentos.

São José do Rio Preto, 10 de março de 2025.

**METAPÚBLICA
CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA**

