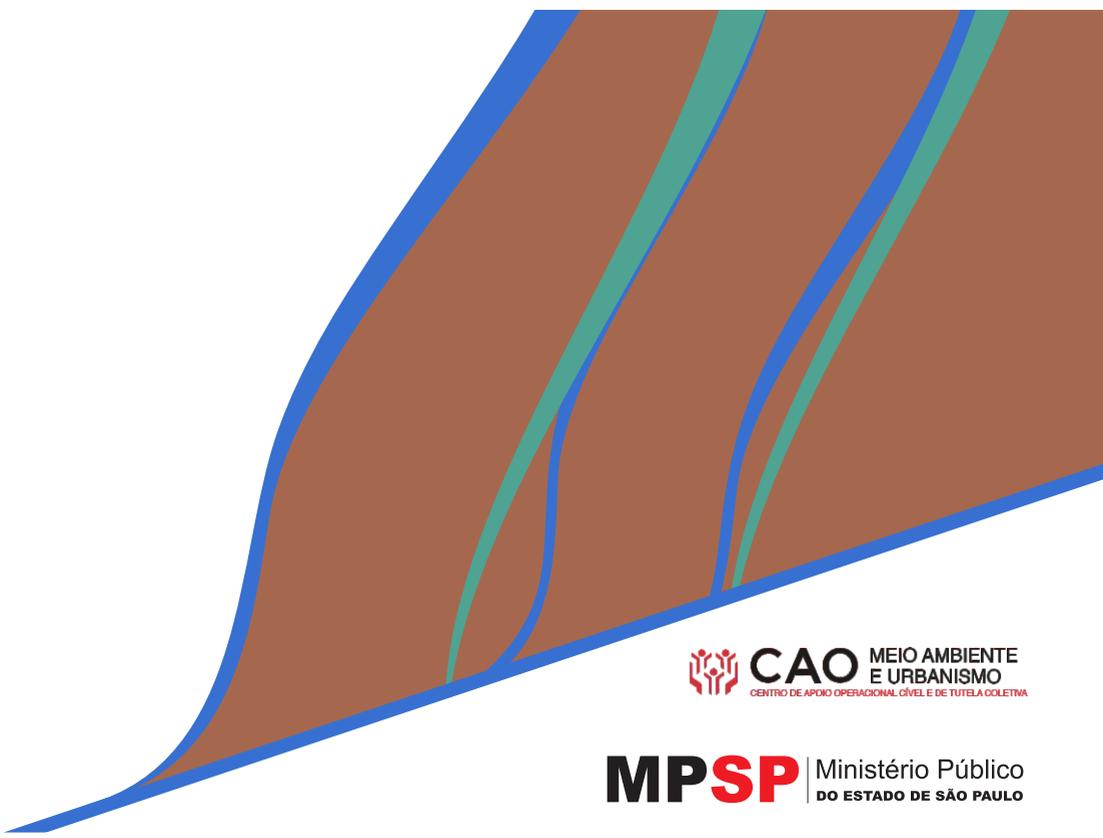




# Áreas de risco



 **CAO** MEIO AMBIENTE  
E URBANISMO  
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL, CÍVEL E DE TUTELA COLETIVA

**MPSP** | Ministério Público  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



Prezado colega,

Apresentamos a cartilha sobre áreas de risco, com o objetivo de subsidiar a atuação dos membros do Ministério Público no enfrentamento de tão delicado tema, que consta do vigente Plano Geral de Atuação.

A recorrência com que se dão os desastres revela a ausência de planejamento dos entes da Federação, em especial dos Municípios, responsáveis pela elaboração e execução da política de desenvolvimento urbano.

Dispomos de legislação que confere mecanismos efetivos para o tratamento da questão: são as Leis nº 12.340/10 e 12.608/12, que, instituindo a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, exigem o envolvimento da União, dos Estados e dos Municípios, num compartilhamento de responsabilidades que visa a evitar o surgimento dos desastres ou, ao menos, minimizar seus efeitos.

Procuramos abordar os principais aspectos previstos nas leis de regência, sempre com o enfoque na atuação do Ministério Público. Contamos com o apoio dos Professores da Universidade Federal do ABC, Dra. Kátia Canil, Dra. Mariana Mencio e Dr. Ricardo Moretti – a quem agradecemos pelas valorosas contribuições.

Permanece o Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente e Urbanismo à disposição dos colegas.

São Paulo, junho de 2017.

Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite  
Promotor de Justiça  
Coordenador do CAO-UMA



## Índice

Generalidades .....	6
A atuação preventiva .....	7
A atuação responsiva .....	8
Cadastro nacional de Municípios com riscos de desastres .....	11
O custeio das ações de proteção e defesa civil .....	12
Sugestões de atuação .....	13

## Generalidades

A Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que abrange ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil<sup>1</sup>.

Reconhece a lei, como pressuposto, o dever de todos os entes da Federação em adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre<sup>2</sup>. Destaca que “a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”<sup>3</sup>.

O desempenho dessa obrigação implica no compartilhamento de responsabilidades, destacando-se: a identificação das áreas de risco, por meio de estudos; o monitoramento meteorológico, hidrológico, geológico das áreas de risco e dos riscos biológicos, nucleares e químicos; a produção de alertas sobre a possibilidade de ocorrência de desastres. É importante que União, Estados e Municípios atuem em conjunto<sup>4</sup> – essa é a ideia da instituição de uma política nacional e também de um sistema nacional de proteção e defesa civil.

Esse dever somente pode ser cumprido no contexto do planejamento como um todo das cidades. Nos termos do art. 182 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O desenvolvimento urbano, pois, deve ser planejado. Todas as questões que, de alguma maneira, estejam relacionadas à vida na cidade devem ser consideradas com base nos vetores da função social da cidade e do bem-estar dos seus habitantes. Nesse sentido, uma das diretrizes da PNPDEC é o “planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional”<sup>5</sup>, e alguns dos objetivos são “incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil como os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais” e “promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de

1-Art. 3º, caput da Lei nº 12.608/12.

2-Art. 2º, caput da Lei nº 12.608/12.

3-Art. 2º, §2º, da Lei nº 12.608/12.

4-Uma das diretrizes da PNPDEC é a “atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas” (art. 4º, I, da Lei nº 12.608/12).

5-Art. 4º, V, da Lei nº 12.608/12.

modo a evitar ou reduzir sua ocorrência”<sup>6</sup>.

Veja-se que a Lei nº 12.608/12 menciona que a política de proteção e defesa civil se insere no contexto das políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia<sup>7</sup>. Em uma palavra: contribui para a sustentabilidade das cidades.

O planejamento terá dois vetores:

1. a identificação dos locais em que não se recomenda a urbanização ou onde esta somente será possível mediante a realização de obras determinadas – atuação preventiva<sup>8</sup>;
2. a identificação dos locais já ocupados expostos a situação de riscos de desastres – atuação para mitigação, remediação e resposta<sup>9</sup>.

## A atuação preventiva

Em se tratando de prevenção, é imprescindível que o Município exerça seu poder de polícia, tomando todas as medidas necessárias para evitar a ocupação em locais inapropriados.

Assim, por exemplo, a Lei nº 6.766/79 proíbe o parcelamento do solo em terrenos sujeitos a alagamentos, com declividade superior a 30% ou onde as condições geológicas não recomendem a edificação<sup>10</sup>. Além disso, em outro dispositivo, fica expresso que: “É vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada”<sup>11</sup>.

6- Art. 5º, IV e VII, da Lei nº 12.608/12.

7- Art. 3º, parágrafo único da Lei nº 12.608/12.

8- A prioridade da PNPDEC é a atuação preventiva, relacionada à minimização de desastres (art. 4º, III, da Lei nº 12.608/12).

9- A Lei nº 12.608/12 expressamente prevê esses objetivos, ao mencionar o combate à ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e a promoção da realocação da população residente nessas áreas (art. 5º, XI).

10- Art. 3º da Lei nº 6.766/79.

11- Art. 12, §3º, da Lei nº 6.766/79.



O Estatuto da Cidade determina como uma das diretrizes da política urbana a ordenação e controle do uso do solo, de modo a evitar a exposição a riscos de desastres<sup>12</sup> e torna obrigatória a elaboração do Plano Diretor para os 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<sup>13</sup>. Além disso, para o caso da expansão urbana, os Municípios deverão elaborar projeto que, dentre outros elementos, delimite as áreas sujeitas a desastres e estabeleça mecanismos de controle de sua ocupação<sup>14</sup>.

De qualquer forma, como decorrência geral da exigência de planejamento para se evitar e reduzir riscos de desastres, todos os Planos Diretores deverão incorporar medidas nesse sentido, observadas as peculiaridades locais, por evidente. Para os Municípios que não tiverem Plano Diretor, isso deve ser veiculado na legislação.

Nesse sentido, a Lei nº 12.608/12 estabelece as seguintes obrigações aos Municípios para a atuação preventiva:

- ▶ incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;
- ▶ identificar e mapear as áreas de risco de desastres<sup>15</sup>;
- ▶ promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas<sup>16</sup>.

## A atuação responsiva

No caso de áreas de risco ocupadas, não se deve partir da premissa de que necessariamente deve haver a realocação. A tecnologia atualmente existente permite a realização de obras para mitigação ou até mesmo eliminação do risco. O estudo técnico deverá apontar as possibilidades, cabendo ao Município eleger



12- Art. 2º, VI, “h”, da Lei nº 10.257/01.

13- Art. 41, VI, da Lei nº 10.257/01. Neste caso, o conteúdo do Plano Diretor é também diferenciado (art. 42-A).

14- Art. 42-B, II, da Lei nº 10.257/01.

15- Esses locais são indicados na carta geotécnica de aptidão à urbanização, que por isso é considerada um instrumento de prevenção/planejamento.

16- Art. 8º, III, IV e V, da Lei nº 12.608/12.

as medidas mais adequadas, atento a uma relação custo-benefício. Assim, por exemplo, num momento em que a produção de unidades habitacionais está em baixa, pode ser mais interessante investir em obras de contenção que garantam a segurança, permitindo o encaminhamento para um processo de regularização fundiária.

Nesses termos é que deve ser compreendido o disposto no art. 14 da Lei nº 12.608/12 quanto à prioridade dos moradores de áreas de risco para atendimento habitacional. Não se deve concluir pela obrigação geral e irrestrita de se remover todo morador de áreas de risco, mas de fazê-lo somente no caso de outras medidas corretivas não viabilizarem a permanência.

Evidentemente, não é razoável supormos que o problema das ocupações de áreas de risco deixará de existir. Além disso, há determinados riscos com os quais é possível conviver, uma vez existentes mecanismos adequados para tanto. E haverá casos em que eventos extremos levarão inexoravelmente à ocorrência de desastres. Nesse campo entram em cena as medidas de emergência, que podem incluir a evacuação e o abrigo temporário.

A Lei nº 12.340/10<sup>17</sup> traz importantes diretrizes, dispondo que, identificando a ocupação de áreas de risco, o Município adotará as medidas para a redução do risco, como a execução de plano de contingência e de obras de segurança, procedendo-se às remoções somente quando estritamente necessário<sup>18</sup>.

Como obrigações precípua do Município nesse campo de resposta, podemos citar:

- ▶ vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de risco ou das edificações vulneráveis<sup>19</sup>;

17- A Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e dá outras providências.

18- Art. 3º-B da Lei nº 12.340/10.

19- Para que a população seja cientificada de riscos de desastres, o art. 15-B da Lei nº 12.340/10 prevê a obrigação das empresas exploradoras de serviço móvel pessoal de transmitir, gratuitamente, mensagens de alerta à população, mediante iniciativa dos órgãos competentes.

- ▶ organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;
- ▶ promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;
- ▶ proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas após um acidente ou desastre;
- ▶ prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres<sup>20</sup>.

A remoção deve ser precedida das seguintes providências<sup>21</sup>:

- ▶ realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros;
- ▶ notificação dos ocupantes, que devem receber o laudo técnico e ter informações sobre as opções oferecidas pelo Poder Público para garantia do direito à moradia, em especial quando se tratar de população de baixa renda, que necessariamente deve ser cadastrada para atendimento definitivo<sup>22</sup>.

Em se concretizando a remoção, as pessoas afetadas devem receber todo o auxílio do Poder Público, em especial abrigamento provisório. Daí porque é fundamental o planejamento municipal, para que haja o serviço à disposição ao menos por parte daqueles em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica.

Evidentemente, ocorrendo a remoção, o Município deve cuidar para que não haja nova ocupação<sup>23</sup>. Isso faz parte da fiscalização sobre o uso e ocupação do solo.

A conscientização da população tem papel relevantíssimo para a prevenção e

20- Art. 8º, VII, VIII, XII, XIII, XVI, da Lei nº 12.608/12.

21- Art. 3º-B, §1º, da Lei nº 12.340/10.

22- Segundo o art. 3º-B, §3º, da Lei nº 12.340/10 aqueles que tiverem suas moradias removidas serão cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social.

23- Art. 3º-B, §2º, da Lei nº 12.340/10.

para a mitigação. Assim, devem ser feitas campanhas permanentes – especialmente nos períodos chuvosos – para orientação dos moradores de áreas de risco, desde os cuidados que devem ser tomados quanto às edificações até as medidas necessárias caso haja algum evento extremo. Nesse sentido, há deveres expressos aos Municípios na Lei nº 12.608/12<sup>24</sup>.

A política de proteção e defesa civil, para ter efetividade, precisa de uma Defesa Civil bem organizada. Assim, especialmente nos Municípios em que haja recorrência maior de desastres, é importante que a Defesa Civil seja dotada de funcionários bem treinados e em número suficiente para o exercício de suas funções. Também é de se ter em conta que a Defesa Civil não deve entrar em cena apenas quando ocorre um desastre. Sua atuação é permanente, no desenho da política de proteção e defesa, na constante fiscalização das áreas sujeitas a riscos de desastres, no monitoramento de eventos adversos da natureza, na orientação da população.

### Cadastro nacional de Municípios com riscos de desastres

A Lei nº 12.340/10 prevê a existência de cadastro nacional de Municípios “com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos hidrológicos ou geológicos correlatos”<sup>25</sup>. O cadastramento ocorre por iniciativa do próprio Município ou por indicação de qualquer outro ente federado. Uma vez no cadastro, decorrem certas obrigações ao Município<sup>26</sup>, que para tanto poderá contar com o apoio do Estado respectivo e da União:

- ▶ elaborar mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
- ▶ elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil<sup>27</sup> e instituir órgãos municipais de defesa civil. Ressalte-se que aludido plano deve ser elaborado no prazo de um ano, com ampla participação da sociedade

24- Art. 8º, IX, X e XI.

25- Art. 3º-A, caput da Lei nº 12.340/10.

26- Conforme estabelecido no art. 3º-A, §2º, da Lei nº 12.340/10.

27- O conteúdo mínimo do plano está disposto no art. 3º-A, §7º, da Lei nº 12.340/10.

- civil (publicidade dos documentos e realização de audiência pública);
- ▶ elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastres;
- ▶ criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
- ▶ elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo.

## O custeio das ações de proteção e defesa civil

Dentro da lógica de um Sistema Nacional de Defesa Civil, a Lei nº 12.340/10 ainda estabelece mecanismos para que a União auxilie os demais entes da Federação na elaboração de projetos de prevenção de riscos e na execução de ações de recuperação e resposta a desastres.

Para recebimento de recursos voltados à execução de ações de recuperação e resposta, é imprescindível que os entes tenham situação de emergência ou de calamidade pública reconhecida pelo Poder Executivo federal<sup>28</sup>. Caberá ao Estado ou Município afetado fazer o requerimento<sup>29</sup>.

Isso feito, poderão ser apresentados os projetos à União, que, aprovando-os, efetuará os repasses de recursos e fiscalizará o cumprimento das metas e ações propostas. No caso de Municípios com população inferior a 50 mil habitantes, o Estado poderá apoiar a elaboração de termos de referência, planos de trabalho e projetos, cotação de preços, fiscalização, acompanhamento e prestação de contas. Os arts. 1º-A, 4º e 5º da Lei nº 12.340/10 especificam as responsabilidades de cada ente. Há um sistema informatizado para controle de

28- No caso de resposta, “quando compreender exclusivamente socorro e assistência às vítimas, o Governo Federal poderá, mediante solicitação motivada e comprovada do fato pelo ente beneficiário, prestar apoio prévio ao reconhecimento federal da situação de emergência ou estado de calamidade pública, ficando o ente receptor responsável pela apresentação dos documentos e informações necessárias para análise do reconhecimento” (art. 4º, §3, II, da Lei nº 12.340/10).

29- Informações disponíveis em: <<http://mi.gov.br/web/guest/como-solicitar-o-reconhecimento-federal>>. A relação de Municípios com situação de emergência ou calamidade reconhecida em 2017 está disponível em: <<http://mi.gov.br/reconhecimentos-realizados>>. Acesso em: 24.03.17. No Estado de São Paulo, há 12 Municípios em tal situação.

todo o processo<sup>30</sup>.

Destaque-se que as transferências da União são obrigatórias, observada a disponibilidade orçamentária e financeira. No caso de ações de recuperação, o beneficiário tem o prazo de até 90 dias após o desastre para apresentar o projeto. Para ações de resposta, o apoio tem que ser imediato, daí porque a lei dispensa a prévia declaração de situação de emergência ou de estado de calamidade pública quando compreender exclusivamente socorro e assistência às vítimas<sup>31</sup>.

Completando o Sistema Nacional de Defesa Civil, o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) contempla os recursos para ações de prevenção e de recuperação<sup>32</sup>.

### Sugestões de atuação

- ▶ Verificar se o Município contempla em seu planejamento urbanístico as ações de proteção e defesa civil, bem como se dispõe de estudos técnicos para identificação de áreas de risco;
- ▶ verificar se o Município está inserido no cadastro nacional de Municípios com áreas de ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Nesse caso, deve-se exigir o cumprimento do disposto no art. 3º-A, §2º, da Lei nº 12.340/10;
- ▶ fomentar a elaboração da política de proteção e defesa civil, que deverá tratar de ações preventivas e de resposta, de modo integrado a outras políticas públicas;
- ▶ fomentar a incorporação, no Plano Diretor, da identificação de áreas sujeitas a risco de desastres para controle da ocupação do solo, atentando para a obrigação caso se trate de Município inserido no cadastro acima referido;
- ▶ fomentar a estruturação da Defesa Civil, que terá um importante papel na

30- Informações disponíveis em: <<http://mi.gov.br/web/guest/defesa-civil/s2id>>. Acesso em: 24.03.17.

31- Art. 4º da Lei nº 12.340/10.

32- Art. 8º da Lei nº 12.340/10.



gestão da política de proteção e defesa civil;

- ▶▶ para o caso de ocorrência de desastres, atentar para que é obrigação do Município evacuar as áreas afetadas e providenciar abrigo aos moradores;
  - ▶▶ tendo ocorrido o desastre, requisitar a apresentação de estudo técnico para identificação das causas e das medidas de tratamento possíveis, conforme o caso;
  - ▶▶ a realocação será cabível caso inviável a adoção de medidas para a permanência da ocupação;
  - ▶▶ atentar para que moradores de áreas de risco têm prioridade no atendimento habitacional, caso este se faça necessário;
  - ▶▶ fomentar o exercício do poder de polícia pelo Município, fiscalizando efetivamente a ocupação do solo, especialmente em áreas de risco, interditando os imóveis e até mesmo demolindo-os, na medida do quanto previsto na legislação municipal.
- 



