



Proc. Nº 10728/2023

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro

Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 10728/2023
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE TABATINGA
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO AVERIGUAÇÃO
REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
REPRESENTADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE TABATINGA E SAUL NUNES BEMERGUY
ADVOGADO(A): FÁBIO NUNES BANDEIRA DE MELO - OAB/AM 4331, BRUNO VIEIRA DA ROCHA BARBIRATO - OAB/AM 6975, ANY GRESY CARVALHO DA SILVA - OAB/AM 12438, IGOR ARNAUD FERREIRA - OAB/AM 10428, LAIZ ARAÚJO RUSSO DE MELO E SILVA - OAB/AM 6897, CAMILA PONTES TORRES - OAB/AM 12280 E MARIA PRISCILA SOARES BAHIA - OAB/AM 16367
OBJETO: REPRESENTAÇÃO INTERPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS CONTRA A PREFEITURA MUNICIPAL DE TABATINGA, PARA APURAÇÃO DE POSSÍVEL OMISSÃO ANTIJURÍDICA QUANTO À FALTA DE ESTRUTURAÇÃO MÍNIMA DA DEFESA CIVIL MUNICIPAL PARA RESPOSTA E GESTÃO PREVENTIVA E PRECAUTÓRIA DE DESASTRES NATURAIS.
ÓRGÃO TÉCNICO: DICAMB
PROCURADOR: RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
CONSELHEIRO-RELATOR: JÚLIO ASSIS CORRÊA PINHEIRO

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas contra a Prefeitura Municipal de Tabatinga, na figura do seu Prefeito Municipal, Sr. Saul Nunes Bemerguy, com objetivo de apurar possível omissão antijurídica quanto à falta de estruturação mínima da Defesa Civil Municipal para resposta e gestão preventiva e precautória de desastres naturais.

A Presidência desta Corte, em Despacho às fls. 09/10, admitiu a presente Representação e determinou o encaminhamento dos autos ao Relator.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro

Tribunal Pleno

A DICAMB emitiu a Notificação nº 29/2023, às fls. 142/143, ao Sr. Saul Nunes Bemerguy, que concedeu prazo de 30 dias para justificativas. Em resposta, o Representado acostou a documentação às fls. 158/297.

A DICAMB, em Laudo Técnico Conclusivo nº 24/2024, às fls. 299/310, sugeriu o conhecimento e procedência parcial da Representação, no sentido de assinalar prazo à Prefeitura de Tabatinga para apresentar Plano de Contingência 2024, com os devidos ajustes, ao SUBCOMADEC.

O Ministério Público de Contas, em Parecer nº 2081/2024-RMAM, às fls. 311/320, opinou pelo conhecimento e procedência, no sentido de aplicar multa contra o Representado, conceder prazo razoável à Prefeitura Municipal para planejamento de curto e médio prazos das ações integradas e preventivas das secretarias municipais, adequação financeiro-orçamentária na reserva do possível contra proteção insuficiente, aprovação de plano de contingência municipal completo, no sentido de implementar gestão local de riscos de desastres, tendo em vista a intensificação dos eventos extremos das mudanças climáticas e os deveres de prevenção e de precaução; ainda, fixar prazo ao SUBCOMADEC para conferir transparência e acesso popular aos dados relativos ao sistema estadual e às defesas civis, discriminando ações de enfrentamento climático.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A Representação é procedimento específico deste Tribunal, disponível a qualquer pessoa, órgão ou entidade, pública ou privada, em que se afirme ou se requeira a apuração de ilegalidade ou de má gestão pública, conforme art. 288, da Resolução TCE/AM nº 04/2002.

Verifico que o referido processo foi devidamente instruído, o Representado foi válida e eficazmente notificado e ofereceu defesa às alegações da Representação, em obediência aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Nos presentes autos, o Ministério Público de Contas propôs Representação em face do Prefeito do Município de Tabatinga, com o objetivo de apurar e sanar possível omissão



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro

Tribunal Pleno

antijurídica quanto à falta de estruturação mínima da Defesa Civil Municipal para resposta e gestão preventiva e precautória de desastres naturais.

O *Parquet*, através de sua Coordenadoria Ambiental, requisitou informações e fez recomendações à Defesa Civil do Estado do Amazonas, com fito de fortalecer a política estadual de prevenção e resposta a desastres naturais. Em resposta, a pasta estadual informou acerca da falta de estruturação das defesas civis municipais, em especial, a do Município de Tabatinga. Em síntese, a Prefeitura não apresentou plano de contingência formal, tampouco demonstrou planejamento e atuação administrativos no sentido de prevenir desastres em nível local, seja pelo mapeamento de áreas vulneráveis, seja pela destinação de recursos e estruturação mínima das condições de trabalho da defesa civil municipal.

Assim, o MPC requereu a demanda no sentido de cobrar providências da administração municipal para aprovação e divulgação de Plano de Contingência, de novos programas, ações e políticas integradas, permanentes e coordenadas de governança climática, com ênfase na prevenção, precaução, mitigação de impactos e adaptação a eventos climáticos extremos em âmbito local, especialmente relacionados a enchentes, chuvas, alagamentos, inundações e secas severas, contendo soluções eficazes para solucionar a falta de estrutura no âmbito municipal, assim como o fiel cumprimento da Lei nº 12608/2012 (Lei de Desastres), que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, em especial dos arts. 8º, I a XVI, e 9º, I a VI.

A defesa da Prefeitura Municipal de Tabatinga aduziu sobre a ausência de elementos descritivos e especificações individuais no bojo da Representação, o que poderia comprometer o contraditório e a ampla defesa, assim como na aplicação de sanções injustas e imprecisas aos agentes públicos, pugnando que a representação interposta pelo *Parquet* é genérica e destacando que o TCU tem reforçado em suas decisões que as representações devem ser específicas e detalhadas, com elementos suficientes e individualizados, para que os Gestores possam exercer sua defesa devidamente identificados.

Ainda, anexou a documentação de fls. 244/295 às suas razões de defesa, que tratam do Plano de Enfrentamento à Inundação Gradual 2019, Plano de Enfrentamento a Enchente 2021,



Proc. Nº 10728/2023

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro

Tribunal Pleno

Plano de Enfrentamento a Enchente 2022, Plano de Contingência 2023, pugnando ao final pela improcedência da Representação.

Em laudo técnico, a DICAMB rechaçou as razões de defesa do Representado, constatando que a Defesa Civil Municipal de Tabatinga cumpre somente parcialmente os arts. 8º e 9º, da Lei nº 12608/2012.

No Ofício nº 36/DPAPD-SUBCOMADEC/2022 (fls. 139/141), que cuida do Quadro Situacional dos Municípios do Estado do Amazonas frente à necessidade de apresentação dos planos de contingência, elaborado pelo SUBCOMADEC, verifica-se que o Município de Tabatinga não apresentou Plano de Contingência nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022. Quanto notificada, a Prefeitura entregou o Plano de Contingência 2023, às fls. 273/295. Importante ressaltar que a data da Representação é de 16.02.2023 e o plano só foi encaminhado em 05.05.2023, após notificação.

Em avaliação do Plano de Contingência, a DICAMB identificou que a municipalidade não aplica integralmente a legislação, em vista do descumprimento dos incisos V-A, V-B, X, XIII, XV, do art. 8º e incisos I e VII, do art. 9º e salientou que o Município de Tabatinga já enfrentou situações emergenciais, conforme tabela abaixo:

**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**
Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro**Tribunal Pleno**

Tabela 2 - Reconhecimento de Situação de Emergência em Tabatinga.

ANO	MUNICÍPIO	Nº DO DECRETO	DATA DO DECRETO	EVENTO	Nº DA PORTARIA	DATA DA PORTARIA	Nº DO DOU	DATA DO DOU
2010	Tabatinga	381	03.09.10	Estiagem	693	08.10.10	195	11.10.10
2010	Tabatinga	173	12.03.09	Enchentes	613	13.04.10	071	15.05.10
2012	Tabatinga	32.268	13.04.12	Enchentes	167	27.04.12	083	30.04.12
2015	Tabatinga	153	07.04.15	Inundações	078	28.04.15	080	29.04.15
2017	Tabatinga	251	27.04.17	Inundações	67	29.05.17	102	30.05.17
2019	Tabatinga	081/GP-PMT	15.04.19	Inundações	1247	17.05.19	95	20.05.19
2020	Tabatinga	42.193	15.04.20	Doenças Infeciosas Virais	1167	22.04.20	77	22.04.20
2021	Tabatinga	183	29.04.21	Inundações	1154	10.06.21	108	11.06.21
2022	Tabatinga	140	27.04.22	Inundações	1803	03.06.22	106	06.06.22

Fonte: Sistema Integrado de Informações Sobre Desastres

Por fim, concluiu que a Defesa Civil Municipal cumpre apenas parcialmente o disposto na Lei nº 12608/2012 e que a Prefeitura Municipal não deu a devida divulgação ao Plano de Contingência à população, piorando a situação que, apesar de difícil previsão de sua intensidade, mas de fácil certeza de sua ocorrência, frisando que a falta de planejamento acentua as consequências dos desastres naturais.

Por sua vez, o *Parquet* afirma ser incerta a consistência e atualidade do Plano de Contingência Municipal, asseverando não constar comprovado o desempenho de todo o rol de competências capituladas nos artigos 8º e 9º da Lei nº 12608/2012; inexistindo prova do efetivo exercício das atribuições, bem como da incorporação das ações preventivas de risco de desastres e eventos climáticos ao planejamento integrado municipal nem sistemas e planos de fiscalização sobre áreas vulneráveis e críticas a desastres. Por esse motivo, entende adequada a fixação de prazo, *ex vi* artigo 40, VIII da Constituição Estadual, pois se trata de ilegalidade por omissão, que deve ser removida mediante adequado planejamento e gestão.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro

Tribunal Pleno

Compulsando os autos, hei de concordar parcialmente com o Órgão Técnico e com o Representante Ministerial, no sentido do conhecimento e procedência da presente Representação, visto que há a necessidade de atuação desta Corte visando fazer cumprir efetivamente as obrigações legais municipais oriundas da Lei nº 12608/2012, mediante planejamento integrado das secretarias municipais, no sentido da prevenção e gestão de riscos de desastres e sua mitigação.

Contudo, deve-se considerar que o Representado apresentou medidas a fim de aperfeiçoar as ações municipais, evidenciando sua boa-fé, razão pela qual entendo que, neste primeiro momento, deve ser relevada a multa sugerida pelo *Parquet*, em coerência com o juízo que venho aplicando considerando o caráter pedagógico desta Casa, orientando o jurisdicionado ao aprimoramento da política de prevenção municipal e apenas assinalar prazo para cumprimento das determinações, sem cominação de sanção pecuniária ao Gestor.

Nesse quadrante, verifica-se que, em termos de matéria ambiental, o entendimento desta Corte de Contas vem se consolidando no sentido de ser muito mais pedagógico que punitivo, oportunizando aos Gestores que corrijam as falhas durante sua gestão em verdadeiro esforço democrático em busca de soluções cooperativas para dar o melhor cumprimento a determinação constitucional do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações, nos termos do art. 225, *caput*, da Constituição Federal.

Sendo assim, acerca das falhas não sanadas nos autos, em contraposição às justificativas apresentadas pelos Gestores, percebo a diligência destes na tentativa de acurar tais restrições, restando, na opinião deste julgador, comprovada a boa-fé dos jurisdicionados no gerir da *res pública*, e filio-me ao recente posicionamento adotado pelo legislador positivo, que, ao incluir o art. 22, *caput*, e §2º ao Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro), por meio da Lei nº 13.655/2018, aduziu que:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro

Tribunal Pleno

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Concluindo, acolho as demais sugestões da DICAMB e do *Parquet* quanto a determinações e recomendações à atual gestão do Município de Tabatinga, para que a atual gestão ofereça à Câmara Municipal projeto de lei de enfrentamento das mudanças climáticas, na esteira da Lei nº 12187/2009. Também destaco que o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a Municipalidade realizar as determinações é o mais razoável, especialmente diante do precedente aprovado por esta Corte no julgamento do Processo nº 10835/2023, consumado na 26ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada em 01 de agosto de 2023.

VOTO

Com base nos autos, em parcial consonância com o Ministério Público de Contas e em parcial consonância com o órgão técnico, VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

- 1- Conhecer** da presente Representação formulada pelo Ministério Público de Contas, por intermédio do Procurador Dr. Ruy Marcelo Alencar de Mendonça, em face da Prefeitura Municipal de Tabatinga, dado o adimplemento dos requisitos legais;
- 2- Julgar Parcialmente Procedente** a presente Representação formulada pelo Ministério Público de Contas em face da Prefeitura Municipal de Tabatinga, por preencher os requisitos do art. 288, da Resolução nº 04/2002, uma vez que se evidenciou a falta de providências no sentido de estruturação mínima da Defesa Civil Municipal para resposta e gestão preventiva e precautória de



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro

Tribunal Pleno

desastres naturais;

- 3- **Conceder Prazo** à Prefeitura Municipal de Tabatinga de 180 dias para que, na forma do art. 40, VIII, da Constituição do Amazonas, comprove ao TCE/AM o planejamento de curto e médio prazos, para o efetivo desempenho das atribuições previstas nos arts. 8º e 9º da Lei nº 12608/2012, mediante planejamento de ações integradas e preventivas das secretarias municipais, adequação financeiro-orçamentária na reserva do possível contra proteção insuficiente, aprovação de plano de contingência municipal completo, no sentido de implementar gestão local de riscos de desastres, tendo em vista a intensificação dos eventos extremos das mudanças climáticas e os deveres de prevenção e de precaução;
- 4- **Recomendar** à Prefeitura Municipal de Tabatinga que, seguindo o exemplo de vários municípios brasileiros, ofereça à Câmara Municipal projeto de lei de enfrentamento local das mudanças climáticas, em conformidade com a Lei Federal nº 12187/2009 (que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC);
- 5- **Determinar** que o presente processo seja encaminhado a DICAMB para, dentro de suas competências, analisar o conteúdo técnico dos Planos de Contingências apresentados pelo Representado, no sentido de verificar o potencial de contribuir para a efetividade das ações de prevenção a desastres naturais;
- 6- **Determinar** após o julgamento, que o processo seja encaminhado à DEAOP, para dentro de suas competências, verificar o cumprimento dos referidos Planos de Contingências apresentados pelo Representado;
- 7- **Determinar** ao SEPLENO, para que oficie os interessados dando-lhe ciência do teor da decisão do Egrégio Tribunal Pleno e do Relatório/Voto que fundamentou o decisório, para conhecimento.

É o voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 15 de Agosto de 2024.



Proc. Nº 10728/2023

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro

Tribunal Pleno

Júlio Assis Corrêa Pinheiro
Conselheiro-Relator

Este documento foi assinado digitalmente por JULIO ASSIS CORREA PINHEIRO em 15/08/2024.
Para conferência acesse o site <http://consulta.tce.am.gov.br/spede> e informe o código: 4D08FD0A-7D719D05-554B4A04-C4BFF3BF