RECOMENDAÇÃO N. 06/2018 – VMM/PR/RN

Ref.: Inquérito Civil nº 1.28.000.000541/2016-77

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por intermédio do Procurador da República que abaixo subscreve, no uso de suas atribuições legais, em especial aquelas contidas no art. 129, VI, da Constituição da República, do art. 6º, inciso XX, e art. 13 da Lei Complementar n.º 75/93, e do art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/93, vêm expor e recomendar o que se segue:

1. **CONSIDERANDO** que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, cabendo-lhe a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 127, *caput*, e

art. 129, inc. III, ambos da Constituição Federal);

2. **CONSIDERANDO** que o disposto no art. 6°, inciso XX, da Lei Complementar n.° 75/93, prevê, dentre as atribuições do Ministério Público Federal, "expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis";

3. **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal, em seu art. 225, *caput*, estabelece que "todos têm direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso do povo e essencial à sadia qualidade de vida", entendido esse como o conjunto de condições, leis influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (art. 3°, I, da Lei Federal n.° 6.938, de 31 de agosto de 1981);

4. **CONSIDERANDO** que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (art. 225, §1°, VII da Constituição Federal);

5. **CONSIDERANDO** que, conforme previsão do art. 225, §3°, da Carta Constitucional, as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os

infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados;

6. **CONSIDERANDO** que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora, consoante inteligência do art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal;

7. **CONSIDERANDO** que a Lei Federal n.° 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), em especial nos arts. 4°, inciso VI, e 8°, *caput,* considera como sendo área de preservação permanente (APP) todas as formas de vegetação natural localizadas nas restingas, como fixadoras de dunas, sendo a sua intervenção ou supressão somente admitida em casos de utilidade pública, interesse social ou de atividade de baixo impacto ambiental prevista em lei;

8. **CONSIDERANDO** que a Resolução do CONAMA n.° 303, de 20 de março de 2002[1], estabelece que são áreas de preservação permanente as restingas: (a) na faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima; e (b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues;

1 "Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP."

9. **CONSIDERANDO** que, mesmo presente as razões de utilidade pública ou interesse social, a intervenção em APP somente deve ser autorizada quando comprovada a inexistência de alternativa técnica e locacional e a ausência de riscos de enchentes, erosão ou deslizamentos, nos termos do art. 3º[2] da Resolução do CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006.

10. **CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal analisou a constitucionalidade de vários dispositivos da Lei Federal nº 12.651/2012 no âmbito das ADC 42/DF, ADI 4901/DF, ADI 4902/DF, ADI 4903/DF e ADI 4937/DF, tendo, na oportunidade, dado interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, VIII e IX, da referida Lei Federal, para condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta;

11. **CONSIDERANDO** que o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Resp. nº 1.457.851 - RN (2014/0127073-0), assentou que "falésias marinhas, ativas (= vivas) ou inativas (= mortas), como borda escarpada de 'tabuleiro' costeiro, são Áreas de Preservação Permanente (art. 2º, g, da Lei 4.771/1965, revogada, e art. 4º, VIII, da Lei 12.651/2012), portanto compõem terreno *non aedificandi*, com presunção absoluta de dano ambiental caso ocorra

2 "Art. 3º A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:
I - a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos;
II - atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;
III - averbação da Área de Reserva Legal; e
IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

desmatamento, ocupação ou exploração, observadas as ressalvas, em rol taxativo, expressa e legalmente previstas".

12. **CONSIDERANDO** que a Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012 consagra diversas diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), tais como a "abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação" e "a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres" (art. 4º, incisos II e III), além dos seguintes objetivos: "reduzir os riscos de desastres"; "promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência"; "produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais"; "combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas"; "estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro" (art. 5º).

13. **CONSIDERANDO** que a Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011, conceitua em seu artigo 2º, I, licenciamento como procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

14. **CONSIDERANDO** que a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981, tem como instrumentos de execução o licenciamento ambiental e as

penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, entre outros;

15. **CONSIDERANDO** que a Lei Complementar nº 140/2011 regulamenta a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas a proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, e ainda estabelece e define a competência dos três entes federados para emissão do licenciamento ambiental, fixando que o licenciamento deve se dar em uma única esfera de poder;

16. **CONSIDERANDO** que, nos termos do art. 8º, XIV, da Lei Complementar nº 140/11, compete aos Estados promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, quando não incorrerem as hipóteses de competência da União e dos Municípios (competência residual);

17. **CONSIDERANDO** que, de acordo com o art. 9º, XIV, da Lei Complementar nº 140/11, cabem aos Municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar *impacto ambiental de âmbito local*, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade;

18. **CONSIDERANDO** que a Secretaria Municipal de Obras, Meio Ambiente e Urbanismo de Tibau do Sul está, por força de decisão judicial proferida nos autos da ação civil pública nº 0100616-06.2014.80.20.0116, temporariamente impedida de exercer as suas atribuições relacionadas ao licenciamento, à fiscalização e ao monitoramento ambiental na municipalidade, tendo o IDEMA reassumido tal mister;

19. **CONSIDERANDO** que os Municípios e Estados-membros podem ampliar a proteção ambiental, desde que não contrariem a norma geral, não lhes sendo, porém, permitido editar normas menos protetivas ao meio ambiente do que as estabelecidas no plano federal;

20. **CONSIDERANDO** que tramitam neste 10º Ofício da Procuradoria da República no Rio Grande do Norte os Inquéritos Civis nº 1.28.000.000684/2011-74 e nº 1.28.000.000541/2016-77, este último instaurado para apurar notícia – veiculada no Jornal "NOVO JORNAL" – de desmatamento de Mata Atlântica em uma região conhecida como "Morro do Mirante", na Praia de Pipa, Município de Tibau do Sul/RN, além dos riscos de desmoronamento em razão da referida ocupação irregular.

21. **CONSIDERANDO** que, após as diligências requisitadas pelo MPF, o IDEMA encaminhou a Nota Técnica nº 11/2017, que informa a realização de vistoria em 02 de dezembro de 2016 na área identificada como "Morro do Mirante", situada na Praia de Pipa, Município de Tibau do Sul/RN, onde foi possível extrair as seguintes conclusões:

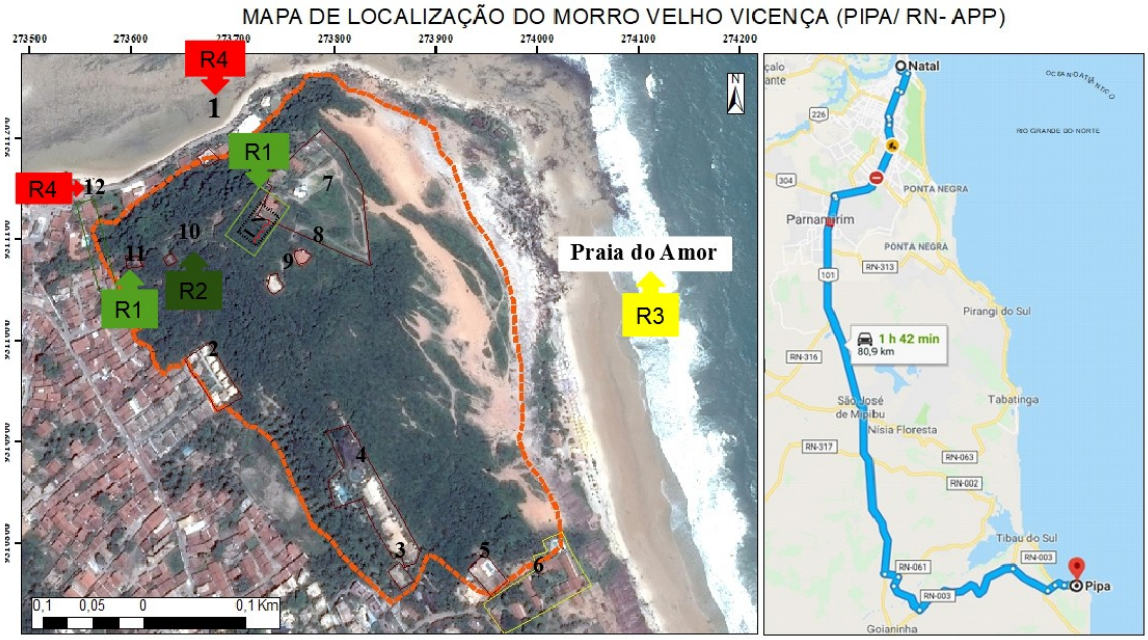
(i) na referida localidade foram identificadas 12 (doze) edificações, estando uma delas licenciada pelo IDEMA, outra em fase de licenciamento e as demais irregulares; e (ii) não foi possível responder ao quesito relacionado aos riscos de desabamento das edificações, porquanto tal atribuição cabe à Defesa Civil, a quem sugeriu o encaminhamento da requisição.

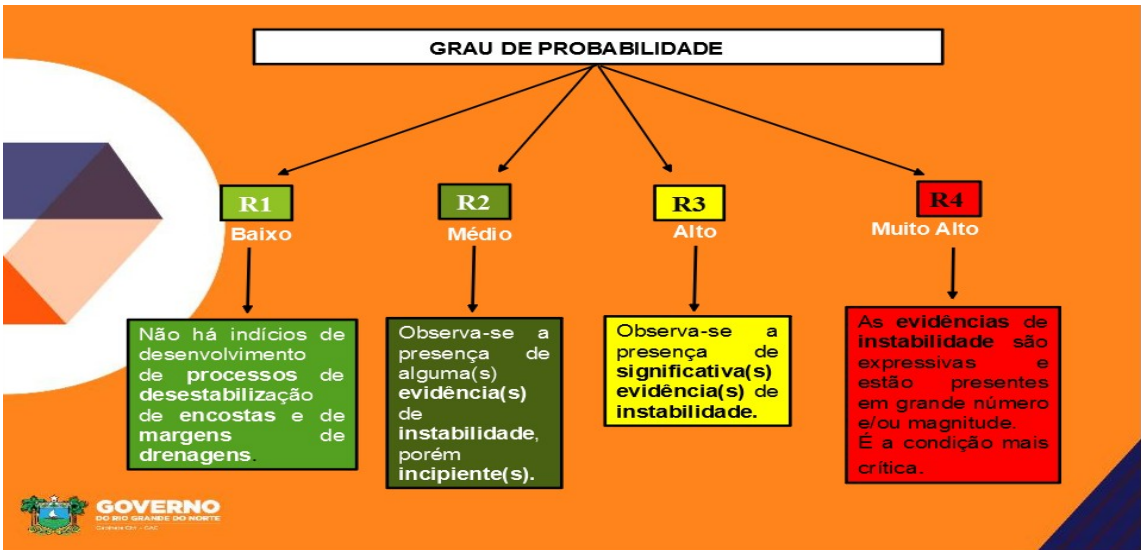
22. **CONSIDERANDO** que este Órgão Ministerial, atento às peculiaridades do caso, determinou que fosse oficiado à Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil - COPDEC, para que realize, em caráter emergencial, vistoria na área conhecida como "Morro do Mirante", situada na Praia de Pipa, Município de Tibau do Sul/RN, com vistas a elaboração de relatório que informe detalhadamente os riscos de desabamento e desmoronamento na área.

23. **CONSIDERANDO** que a região compreendida pelo "Morro do Mirante" é parte integrante de área mais ampla conhecida como "Morro da Vicência", onde foi possível identificar, especialmente a partir dos elementos carreados nos autos do Inquéritos Civis n.° 1.28.000.000684/2011-74 e n° 1.28.000.000541/2016-77, grave problema de expansão urbana desordenada que tem ocasionado não apenas danos ambientais, mas também risco de dano à vida e à saúde de comerciantes, visitantes locais, turistas e residentes devido à possibilidade concreta de cisalhamento;

24. **CONSIDERANDO** que, em 30/10/2018, foi realizada reunião na sede desta Procuradoria da República com representantes da COPDEC, os quais apresentaram o Relatório

de Vistoria Técnica nº 03/2018, elaborado a partir de visita técnica *in loco* ocorrida em **19/04/2018**, onde foram identificadas áreas com **risco "muito alto" de desabamento (sigla R4)** e a ocorrência de degradação ambiental no "Morro da Vicência", conforme imagem abaixo:





25. **CONSIDERANDO** que o referido Relatório Técnico destacou que: (i) o "Morro da Vicência" possui áreas com "fortes anomalias que irão provocar, em indeterminado prazo, o colapso da área, de forma progressiva e sem controle, com riscos de causar mortes para os habitantes da região colapsada, em destaque o talude do Morro Velha Vicência Castela, na face voltada para praia da Vila"; e (ii) na "área da Praia do Amor, notadamente na área de encostas, onde o solo apresenta sinais de rupturas e fissuras nas rochas, com probabilidades de quedas (Fig.19), tombamentos e rolamentos de blocos, com riscos acentuados aos comerciantes, visitantes locais e principalmente aos turistas, que se aventuram por trilhas e escadarias em péssimo estado de conservação, colocando em risco, aqueles que almejam ter acesso a praia local".

26. **CONSIDERANDO, ainda, que o Relatório da COPDEC destacou a necessidade da adoção das seguintes medidas emergenciais para evitar a consumação dos desastres *suso* mencionados:**

> "12.1 - Para os imóveis localizados no prolongamento do Morro da Vicência Castelo, que já foram vistoriados anteriormente, e cuja INTERDIÇÃO IMEDIATA já foi solicitada à Prefeitura de Tibau do Sul por apresentar agravamento do arrasto do terreno e consequentemente com aumento de risco de deslizamento do solo, reiteramos as interdições;
>
> 12.2 - Que seja suspensa pela Prefeitura Municipal todas as liberações para os novos empreendimentos até que todos os óbices sejam sanados;

12.3 - O Hotel da Pipa (ponto 06), deverá restaurar a escadaria e o mirante (construído em madeira), a fim de assegurar e salvaguardar a incolumidade física dos turistas e visitantes locais.

12.4 - Para novas construções na área da APP - Que sejam SUSPENSAS TODAS AS PETIÇÕES DE ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO, até a que Prefeitura de Tibau do Sul proceda, se for o caso, as respectivas regularizações e liberações de alvarás de construções; para este fim, deve fazer um estudo do layout dos acessos as praias próximas as encostas da praia do Amor, onde os acessos existentes apresentam grande risco aos que se aventuram naquela área;

12.5 - Em relação a Prefeitura Municipal de Tibau do Sul: Ente municipal responsável pelas ações de prevenção, preparação, mitigação, resposta e reconstrução "Conforme as Diretrizes da Lei nº 12.608", deve:

12.5.1 - Efetivar uma fiscalização mais acentuada, por parte dos fiscais da prefeitura local, a fim de minimizar e/ou eliminar as construções irregulares nas áreas colapsadas.

12.5.2 - Cumprir o dispositivo da Lei Federal nº 12.608 no seu art. 8º e seus incisos, criando uma cultura de fiscalização do órgão de Defesa Civil Municipal;

12.5.3 - Apresentar um projeto de drenagem e saneamento de toda área afetada, com o objetivo de viabilizar todos os empreendimentos construtivos;

12.5.4 - Fazer estudos de impacto ambiental, com o propósito de avaliar a mudança no meio ambiente causada pelas construções na área ocupada e fornecer soluções que viabilizam a preservação da área de proteção ambiental;

12.5.5 - Apresentar um plano de contingência para a área vistoriada com o objetivo de minimizar ou evitar danos humanos caso a região seja impactada por um sinistro."

27. **CONSIDERANDO** que, dentre os encaminhamentos da aludida reunião, baseados no quadro emergencial ora descrito, o MPF se comprometeu a dar ênfase à situação contida no relatório da COPDEC e atuar em cooperação com a Promotoria de Justiça de Goianinha para, em conjunto, exigir do Município de Tibau do Sul a adoção das providências necessárias à elisão dos riscos de cisalhamento, assegurando, assim, a tutela do meio ambiente e da vida e saúde das pessoas que frequentam a região, com a implementação das recomendações e orientações contidas no relatório da equipe técnica da Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Norte;

28. **CONSIDERANDO** que o enfrentamento da questão posta nos autos depende do esforço conjunto de entidades e órgãos responsáveis, máxime por meio do **exercício do poder de polícia**, o qual é definido no art. 78 do Código Tributário Nacional como "a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos";

29. **CONSIDERANDO** que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte reconheceu a necessidade de se proibir construção e/ou reforma de imóveis situados no "Morro da Vicência" em razão do risco à população que ali se encontram, até que se tenha uma solução definitiva do problema na localidade ou que a Defesa Civil autorize a obra/ reforma por inexistência de riscos (RECOMENDAÇÃO N° 2018/0000156012, expedida nos autos do Procedimento Administrativo n° 001.2018.000055);

30. **CONSIDERANDO** que a fragilidade ambiental da área (dunas e falésias) não permite a realização de grandes intervenções construtivas, muito menos do avanço de ocupações de forma desordenada e sem o indispensável processo de licenciamento, como reconheceu o IDEMA a partir de vistoria *in loco*, na qual destacou que "a faixa litorânea do município continua sendo alvo de um acelerado processo de expansão urbana, em direção às áreas de fragilidade costeira e importância ambiental", o que "requer dos órgãos afetos a questão ações imediatas, principalmente no sentido de conter ações antropizadoras, que tendem a intensificar um processo, já em curso, de descaracterização da paisagem existente, atualmente um dos fortes atrativos e um dos patrimônios mais relevantes de Tibau do Sul" (Inquérito Civil n.° 1.28.000.000684/2011-74);

14. 31. **RESOLVE**, na forma do art. 6°, inciso XX, da Lei Complementar n.° 75/93, **RECOMENDAR:**

31.1) ao Município de **de Tibau do Sul**, por meio do Exmo.

Prefeito, que, ***com a máxima urgência***: **a) IMPLEMENTE** as medidas emergenciais propostas pela Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil – COPDEC constantes do Relatório de Vistoria Técnica nº 03/2018 (reproduzidas no parágrafo 25 desta recomendação e anexa a presente[3]), a começar pelas áreas de risco "muito alto" (sigla R4), a fim de evitar a consumação de danos ambientais, bem como à vida e à saúde de comerciantes, visitantes locais, turistas, residentes e da população em geral; **b) ADOTE**, nas áreas com risco – potencial e iminente - de desmoronamento ou outros acidentes/ desastres descritas no Relatório de Vistoria Técnica nº 03/2018 da COPDEC, não apenas a interdição, mas também o isolamento e a desocupação das áreas onde existam moradias (com a realocação das respectivas famílias, nos termos do art. 5º, inciso XI, da Lei Federal nº 12.608/2012) ou hotéis/ pousadas, além de outras providências que se façam necessárias para garantir a integridade das pessoas e dos bens sob sua responsabilidade; **c)APRESENTE, no prazo de 30 dias, um plano integrado de segurança ambiental da área e de segurança da vida e integridade física das pessoas, com a previsão de ações emergenciais de contenção e prevenção de desastres, fiscalização contínua das ocupações, proteção do meio ambiente, educação ambiental e conscientização de riscos e desastres e d)APRESENTE, no prazo de 15 dias, cronograma detalhado com a execução de todas as ações previstas nas letras "a" e "b" e no plano recomendado na letra "c".**

31.2) ao **Diretor do Instituto de Desenvolvimento Sustentável**

3 No tocante à medida emergencial prevista no tópico 12.5.3 do relatório técnico em comento, a frase "com o objetivo de viabilizar todos os empreendimentos construtivos" deve ser substituída por "com o objetivo de garantir a segurança e solidez de todos os empreendimentos que possuem licenciamento em conformidade com a legislação ambiental federal, estadual e municipal".

e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA) e ao **Secretário de Obras, Meio Ambiente e Urbanismo de Tibau do Sul/RN**, que, ***de imediato***, sob pena das medidas judiciais cabíveis: **a)** se **ABSTENHAM** de conceder o licenciamento ou alvará de funcionamento, no âmbito de suas atribuições, para atividades econômicas e obras/empreendimentos instalados nas áreas apontadas com risco de desastres, localizadas no "Morro da Vicência", além das áreas restritas legalmente, bem como **REAVALIEM** as licenças/alvarás que já foram concedidos, para, caso seja necessário, se efetue a suspensão unilateral dos respectivos atos administrativos, das atividades que estão em funcionamento, até que sejam resolvidas as questões de impedimento, inclusive, as medidas de segurança física; **b)** no uso do seu poder de polícia, **ADOTEM** as medidas cabíveis visando a identificação e autuação dos proprietários das edificações irregulares localizadas no "Morro da Vicência", principalmente nas intervenções avaliadas como "mais críticas", bem como **PROMOVAM** as medidas necessárias para se obter a efetiva recuperação da área degradada;

31.3) ao **representante legal do Hotel da Pipa**, para que **RESTAURE** a escadaria e o mirante (construído em madeira), a fim de assegurar e salvaguardar a incolumidade física dos turistas e visitantes locais, conforme determinação descrita no Relatório de Vistoria Técnica nº 03/2018 da COPDEC (fl. 14 – Ponto nº 06 e fl. 18 – Item 12.3);

Por fim, requisito, nos termos do artigo 6°, inciso XX, da Lei Complementar N.º 75/93, no prazo de **20**

(vinte) dias, que as autoridades recomendadas pronunciem-se a respeito do cumprimento da mesma, **encaminhando, a cada 30 (trinta) dias**, relatório e documentação comprobatória sobre as medidas adotadas em relação à presente **RECOMENDAÇÃO** ou explique os motivos da não adoção das medidas recomendadas.

EFICÁCIA DA RECOMENDAÇÃO: A presente recomendação dá ciência e constitui em mora os destinatários quanto às providências solicitadas, e poderá implicar na adoção de todas as providências administrativas e judiciais cabíveis, em sua máxima extensão, contra os responsáveis em face da violação dos dispositivos legais e direitos acima referidos.

Natal/RN, 16 de novembro de 2018.

VICTOR MANOEL MARIZ
Procurador da República