

4.3.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5153384/2023

A RESPONSABILIDADE CIVIL NO RISCO DE RUÍNA DE EDIFICAÇÃO PARTICULAR NÃO HABITADA, CONSTRUÍDA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SEM AUTORIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO

Referência: Inquérito Civil nº MPMG-0508.23.000002-0

Assunto: Edificação não habitada - Risco de ruína - Propriedade particular - Intervenção em área de preservação permanente sem autorização do órgão público competente - Responsabilidade do proprietário pela adequação da intervenção ou remoção da construção, bem como pela recuperação ambiental da área degradada.

1. OBJETO

A Promotora de Justiça CLARISSE PEREZ DO NASCIMENTO NASCIF MENDES, da Comarca de Piranga, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre como proceder com relação aos fatos que são objeto do Inquérito Civil nº MPMG-0508.23.000002-0, assim descritos:

Apurar o descrito no termo de declarações do representante Alexandre Barbosa Barnabé, com informações acerca do risco do seu imóvel ruir em razão da conduta ativa e omissiva do Município de Porto Firme/MG.

Na instrução do procedimento, a Promotora solicitante tomou as declarações de Alexandra Barbosa Barnabé (Termo de Declaração SEI 4369857), bem como logrou obter o Laudo Técnico de inspeção do imóvel, situado em encosta degradada (SEI 4498276).

Em informações, o Município destacou que:

[...] o imóvel trata-se de um cômodo que não é utilizado para habitação. Por tanto, em que pese o risco de desabamento, trata-se de um local aparentemente abandonado pelo próprio representante e que não oferece qualquer risco à vida ou à segurança das pessoas.

Não havendo risco à vida ou à segurança das pessoas, não se legitima a ação da defesa civil.

Por isto, com tais considerações, o Município de Porto Firme não procederá a intervenção forçada visando a demolição do cômodo. Todavia, caso seja interesse do representante, o Município oferece o serviço de demolição, mediante requerimento da parte interessada.

Com protestos de consideração e respeito, subscrevo-me e coloco-nos ao inteiro dispor para o que mais se fizer necessário. (Ofício SEI 5134180).

2. ANÁLISE

MATERIAL DE APOIO SOBRE DESASTRES URBANOS

De início, é de se registrar que há material de apoio à disposição dos órgãos de execução na [intranet](#) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, assim como um [Protocolo de Enfrentamento de Desastres Naturais para os Municípios de Minas Gerais](#), que podem ser compartilhados com o Município de Porto Firme como subsídios para a implementação de ações de proteção e defesa civil.

RESPONSABILIDADE PRIMÁRIA DO PARTICULAR PELA ADEQUAÇÃO OU REMOÇÃO DE CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREA DEGRADADA

Sabe-se que os Municípios têm deveres relacionados à implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que abrangem ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres, entre as quais:

- Executar a PNPDEC em âmbito local, de modo coordenado com o Estado e a União (art. 8º, I e II, da Lei 12.608/2012);

- Incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal (art. 8º, III, da Lei 12.608/2012);
- Identificar e mapear as áreas de risco de desastres (art. 8º, IV, da Lei 12.608/2012);
- Promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas (art. 8º, V, da Lei 12.608/2012);
- Declarar situação de emergência e estado de calamidade pública (art. 8º, VI, da Lei 12.608/2012);
- Vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando necessário, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis, mediante:
 - » 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 da remoção aos ocupantes, acompanhada de cópia do laudo técnico e de informações sobre as alternativas oferecidas pelo Poder Público para assegurar seu direito à moradia, com:
 - a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco;
 - o provimento de moradia temporária às famílias atingidas por desastres;
 - o cadastro para atendimento habitacional em caráter definitivo;
 - a remoção das edificações e adoção medidas que impeçam a reocupação da área (art. 8º, VII e XVI, da Lei 12.608/2012 c/c art. 3º-B da Lei 12.340/2010);
- Organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança (art. 8º, VIII, da Lei 12.608/2012);
- 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 (art. 8º, IX, da Lei 12.608/2012);
- Realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil (art. 8º, XI, da Lei 12.608/2012);
- Promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre (art. 8º, XII, da Lei 12.608/2012);
- Proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres (art. 8º, XIII, da Lei 12.608/2012);
- Manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município, fornecendo dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres (art. 8º, XIV, da Lei 12.608/2012);
- Constituir conta ou fundo com o fim específico de receber recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) e para custear ações de prevenção de desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, nas hipóteses de reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública (art. 1º-A da Lei 12.340/2010);
- Demonstrar a necessidade de recursos demandados da União e do Estado (art. 1º-A, §2º, I, da lei

12.340/2010);

- Apresentar, exceto nas ações de resposta (compreendendo exclusivamente socorro e assistência às vítimas), plano de trabalho ao órgão responsável pela transferência de recursos, no prazo máximo de 90 dias da ocorrência do desastre (art. 1º-A, §2º, II, da lei 12.340/2010);
- Apresentar estimativa de custos necessários à execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres, com exceção das ações de resposta (art. 1º-A, §2º, III, da lei 12.340/2010);
- Realizar todas as etapas necessárias à execução das ações de prevenção em área de risco e de resposta e de recuperação de desastres, nelas incluídas a contratação e execução das obras ou prestação de serviços, inclusive de engenharia, em todas as suas fases (art. 1º-A, §2º, IV, da lei 12.340/2010);
- Prestar contas das ações de prevenção, de resposta e de recuperação ao órgão responsável pela transferência de recursos e aos órgãos de controle competentes (art. 1º-A, §2º, V, da lei 12.340/2010);
- Estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas (art. 8º, XV, da Lei 12.608/2012).

A propósito, é de se destacar que este Órgão de apoio já emitiu Informação Técnico-Jurídica ([3787395](#), disponível na [intranet](#)) sustentando a responsabilidade de município quanto à adoção de providências para redução do risco de desastres, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro, sem prejuízo de eventual ressarcimento de custos pelos particulares responsáveis por atos ilícitos, das despesas com as obras de segurança, já que a ninguém é assegurado enriquecer sem justa causa e às custas de outrem (art. 884 do CC), sobretudo do Erário.

Lado outro, no caso ora em exame, há que se considerar determinadas circunstâncias, assim referidas no Laudo Técnico de inspeção do imóvel (SEI 4498276):

O móvel que apresenta realmente risco de ruir, é um “barracão”, assim chamado pelo proprietário, esse não é um imóvel residencial, ele é utilizado apenas para práticas religiosas. O imóvel, ou imóveis, já que são separados em dois blocos, sendo um, a residência do Alexandre e o outro o “barracão», foram construídos a margem de uma nascente de água, conforme depoimento do Alexandre, essa é existente desde a época de seus avós, desta forma conclui que todo imóvel está em área de APP (área de preservação permanente).

Também de acordo com o proprietário, por existir essa nascente de água, já existia um curso natural da mesma, paralela a sua divisa, essa jorrava em manilhas e seguia por uma calha natural no solo, até chegar ao ribeirão próximo, seguindo para o rio.

Em depoimento, o Alexandre, contou que os problemas começaram logo após o confrontante a direita de sua residência, abrir a calha natural do solo, em toda sua extensão, com máquinas pesadas, retirando a cobertura vegetal e árvores em seu entorno e somado com os níveis de chuvas anuais fez com que as enxurradas aumentassem a dimensão dessa calha, causando deslizamento dos taludes que a compunham.

Sobre o “barracão”, observando parte da estrutura na qual o solo de sua base deslizou junto ao talude, percebeu-se que a estrutura de fundação é mista, feita por concreto ciclópico (pedra de mão e concreto) e bloco de areia e cimento cheios de concreto, possui pilares e laje de concreto armado. A estrutura global ainda se apresenta estável, com apenas início de recalque do piso de um cômodo. Quanto a residência, não há risco eminente, essa se encontra distante do talude em questão, o que se há são muitas infiltrações, trincas por má execução e por ser uma construção antiga sem reforma.

4.1.1. Problemas encontrados;

- Classificação do Problema: anomalia;
- Estabilidade: edificação construída em área de APP, sem estudo prévio de risco ou engenharia. A estabilização dos taludes foi desestabilizada a partir do corte no terreno e remoção de área verde, que por essa área possuir solo predominante argilo-arenoso, contribuiu para que as enxurradas o carreassem para sua jusante.
- Problema: a falta de estabilização do talude a jusante da edificação, com a sequência de precipitação em volumes altos como se tem ocorrido, a tendência é o talude continuar a deslizar, causando o colapso da estrutura. (Laudo Técnico, SEI 4498276)

Com efeito, considerando que a construção ameaçada de ruína não é habitada, foi construída em local inadequado pelo particular – área de preservação permanente e sujeita a inundações – bem como a ausência de elementos de convicção indicando a concorrência do Município de Porto Firme para a construção da edificação, a responsabilidade pela adequação ou a remoção da edificação, assim como pela obtenção das autorizações pertinentes e pela recuperação ambiental da área é, a princípio, do proprietário do imóvel. A propósito, já decidiu o TJMG:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - TUTELA ANTECIPADA DE URGÊNCIA - **OBRAS CONTENÇÃO DE ENCOSTA** - MEDIDA QUE ESGOTA O OBJETO DA DEMANDA - **RISCO DESABAMENTO - PROPRIEDADE PARTICULAR - RESPONSABILIDADE DA MUNICIPALIDADE** - **AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PLANO** - REMOÇÃO DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE RISCO - CABIMENTO - MULTA DIÁRIA - POSSIBILIDADE - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO

O pedido de reforma da decisão agravada submete-se à análise do preenchimento ou não dos pressupostos para a concessão da tutela de urgência, previstos no art. 300 do Código de Processo Civil, a saber, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. A concessão da liminar que importa em esgotamento do objeto da demanda é vedada pelo art. 1º, §3º, Lei 8.437/92.

A realização de obras em propriedade particular, para viabilizar a contenção de encosta e evitar eventual desabamento, além de ocasionar o esgotamento do objeto da ação, não é imputável, neste momento processual, ao poder público, ante a ausência de comprovação, de plano, de que a situação de deslizamento de terra decorre de ação ou omissão do Município. A responsabilidade da municipalidade deve circunscrever à adoção de medidas de urgência, para evitar risco de mortes às pessoas que residem no local sujeito a deslizamentos de terras, incluída a remoção de famílias das áreas de risco.

A multa diária estipulada na decisão agravada, em se tratando de assegurar o direito à vida, deve ser mantida para resguardar o cumprimento da obrigação, porquanto fixada em patamar proporcional, ante as circunstâncias e gravidade do caso concreto.

Preenchidos parcialmente os requisitos da tutela de urgência, a hipótese é de reforma parcial da decisão objurgada. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.20.601245-2/000, Relator(a): Des.(a) Leite Praça, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 07/10/2021, publicação da súmula em 14/10/2021)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ORDINÁRIA - OBRIGAÇÃO DE FAZER - INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS - **DESMORONAMENTO DE TERRA** - TUTELA DE URGÊNCIA - PAGAMENTO DE ALUGUEL - **DEVER DO PROPRIETÁRIO - MUNICÍPIO - RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA** - REQUISITOS - COMPROVADOS EM PARTE - DECISÃO REFORMADA - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

- Nos termos do art. 300 do CPC/2015, a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Ademais, para a concessão da tutela de urgência de natureza antecipada, é necessário que a medida seja reversível.

- O artigo 225 da CR/88 estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo dever de defendê-lo e preservá-lo impõe-se não só ao Poder Público, mas também a toda coletividade, a fim de garantir um ambiente saudável para as presentes e futuras gerações.

- Não se olvida, ainda, que a Carta Magna prevê, em seu artigo 30, inciso VIII, que compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

- A Constituição Federal ainda dispõe que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX).
- Consoante disposto no artigo 8º da Lei nº 12.608/2012, compete ao ente municipal o dever de realizar a identificação, mapeamento e fiscalização das áreas de risco de desastres, vistoriar as edificações e áreas de risco promovendo, se for o caso, a intervenção necessária para garantir a redução dos riscos e a segurança dos munícipes, bem como a instituir política de assistência social à moradia, incluindo a disponibilização de aluguel social, destinado a atender necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco.
- Lado outro, tem-se que **o dever de preservação estrutural do terreno de modo a não causar dano à outrem, em um primeiro momento, cabe ao seu proprietário, que, caso não disponha de recursos necessários, deverá levar tal informação ao conhecimento do órgão competente.**
- **Cabe ao proprietário do terreno e demais responsáveis pela obra onde ocorreu o desmoronamento, de forma solidária, e ao Município, de forma subsidiária, arcar com a obrigação de pagar o aluguel das famílias desabrigadas.**
- Não se vislumbrando a presença dos requisitos legais capazes de sustentar a medida liminar nos moldes em que concedida em primeira instância, o parcial provimento do presente recurso é medida que se impõe. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.21.130156-9/001, Relator(a): Des.(a) Ana Paula Caixeta, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 18/11/2021, publicação da súmula em 19/11/2021)

Com efeito, dispõe a Lei 12.651/2012 (Código Florestal) que:

Art. 2º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, **exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.**

(...)

§ 2º **As obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.**

(...)

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a

estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

(...)

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADIN Nº 4.903)

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

(...)

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADIN Nº 4.903)

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

(...)

Art. 8º A **intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.**

(...) [g. n.]

No mesmo sentido, a Lei Federal 6.766/1979 proíbe o parcelamento do solo para fins urbanos em terrenos: alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; onde as condições geológicas não aconselham a edificação; e nas áreas de preservação ecológica (incs. I, III, IV e V do parágrafo único do art. 3º da Lei 6.766/1979).

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, sugere-se ao Órgão de Execução a atuação para a responsabilização do proprietário do imóvel pelas intervenções em área de risco, visando à eliminação dos riscos, mediante a adequação da edificação e regularização da drenagem ou remoção da construção, além da recuperação ambiental da área degradada, com a elaboração, apresentação e execução do respectivo projeto.

Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 12 de maio de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo