

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E URBANISMO
5ª Avenida, nº 750, térreo, sala 10, CAB
Salvador – Bahia, CEP: 41745-004
Tel: (0xx71) 3103-0566

RECOMENDAÇÃO nº 02/2015
ADITIVA À RECOMENDAÇÃO nº 01/2013

Recomendação Aditiva ao Prefeito de Salvador Antônio Carlos Magalhães Neto e ao Secretário de Infraestrutura e Defesa Civil Paulo Fontana à adoção de medidas para a mitigação dos riscos geológicos na capital baiana, com a atualização do Plano Diretor de Encostas; Elaboração do Plano Municipal de Prevenção e Redução de Risco e de Plano de Contingência eficaz; Restruturação da Defesa Civil, e outras medidas, visando reduzir drasticamente a ocorrência de novas tragédias associadas às áreas de risco, com vistas a tornar Salvador uma cidade mais resiliente.

O **Ministério Público do Estado da Bahia**, pela Promotora de Justiça de Habitação e Urbanismo, que esta subscreve, tendo por base os elementos colhidos no Inquérito Civil tombado sob o SIMP nº 003.0.184219/2012, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais e:

Considerando o Prefeito Municipal e o Secretário de Infraestrutura e Defesa Civil não acataram a Recomendação Ministerial encaminhada em 11/09/2013, para atualização do Plano Diretor de Encostas, onde há o mapeamento de riscos, elaboração do Plano Municipal de Prevenção e Redução de Risco, que estabeleceria as medidas para serem adotadas ante as indicações dos mapas de riscos, e também não elaborou o Plano de Contingenciamento a ser acionado quando deflagradas as situações de risco muito alto, nem elaborou Plano Municipal de Drenagem, e tal inércia contribuiu para o

caos vivenciado na cidade nos meses de abril e maio de 2015, em razão das chuvas intensas e movimentação de terras, que levaram a perda de 21 vidas humanas, quando o Município tem o dever legal de incorporar as ações de Proteção e Defesa Civil no Planejamento Municipal, identificar e mapear as áreas de riscos de desastres (art. 8, III e IV)

- **Considerando** que o Município não priorizou a atuação na prevenção dos riscos geológicos, já que não logrou êxito:
- Na captação de recursos para 100 projetos prioritários previsto no Plano Diretor de Encostas, tendo deliberado, apenas neste mês de maio, após os desastres, pela realização de concorrência pública para a contratação da prestação de serviço para elaboração de 58 projetos;
- Na utilização de recursos já captados em 2010, de 2,5 milhões de reais, para a elaboração de 115 projetos executivos de contenção de encosta, tendo sido a verba devolvida ao Governo Federal;
- Pertinente ao contrato 035155070, de 2008, com o Ministério das Cidades, destinado a realização de 20 obras de contenção de encostas, apenas 10 foram licitadas e as demais estão em fase de revisão do projeto, no que pese já ter decorrido cinco anos;
- Que o contrato 59050.002608/2008-91, convênio CV 701343, com Ministério da Integração Social está suspenso por suspeita de superfaturamento (gestão anterior), fazendo-se necessário a adoção de medidas para a retomada do projeto, com nova concorrência.

Considerando que o Município de Salvador não estruturou sua Defesa Civil e a mesma não tem capacidade de atender à demanda, em situação normal, quiçá em situações críticas, não possuindo núcleos comunitários de Defesa Civil, nem a regionalização de suas unidades, ademais, NUNCA na história de Salvador foi utilizado o sistema de alerta e alarme, de forma a prevenir a população situada especificamente nas áreas identificadas como de alto risco de deslizamento, mesmo depois dos alertas do CEMADEN (Centro Nacional de Monitoramento de Alerta de Desastres Naturais), efetivado através do CENAD (Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres), inexistindo comunicação com a população soteropolitana, quanto aos alertas;

Considerando que no Município de Salvador não há fomento à cultura e percepção do risco e tem aconselhado, de forma genérica, através de meios televisivos, que a população promova sua autoproteção, saindo das áreas de risco, sem, contudo, especificar as áreas prioritárias, em consonância com os alarmes e alertas do CENAD/CEMADEN, com baixa potencialidade de resultado, ante as centenas de áreas de risco da cidade, somado ao fato que o número de emergência disponibilizado, 199, não atende ligações de celular.

Considerando que faz-se necessário que o Município de Salvador utilize os meios tecnológicos disponíveis e instrumentalizados através do CENAD e CEMADEN, de forma a manter a população a população informada sobre a ocorrência de eventos externos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres, porquanto tem demonstrado apenas eficiência na resposta humanitária e assistencial às famílias já atingidas pelos desastres, falhando entretanto, na prevenção e preparação voltadas a proteção e defesa civil.

Considerando que, após os desastres de 2010 e 2011, em Santa Catarina, Petrópolis e Rio de Janeiro, houve a criação de um Centro Nacional de Monitoramento de Alerta de Desastres, o CEMADEN, ligado ao ministério de ciência e tecnologia, com ampla estrutura e recursos tecnológicos, laborando associado ao CENAD – Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres, laborando ambos 24 horas, e que os alertas encaminhados a Salvador, não tem sido utilizados como ferramentas estratégicas para proteção das vidas humanas em risco;

Considerando, como já alertado, que a capital baiana é marcada pela exclusão socioespacial, que lhe é característica, levando a ocupação das encostas por assentamentos precários, favelas, vilas e loteamentos irregulares. A remoção da vegetação, a execução de cortes e aterros instáveis para construção de moradias e vias de acesso, a deposição de lixo nas encostas, a ausência de sistemas de drenagem de águas pluviais e coleta de esgoto, a elevada densidade populacional e a fragilidade das moradias aumentam tanto a frequência das ocorrências como a magnitude dos acidentes;

Considerando, como já alertado, que os principais fenômenos relacionados a

desastres naturais na Bahia são os deslizamentos de encostas e as inundações, que estão associados a eventos pluviométricos intensos e prolongados, repetindo-se a cada período chuvoso mais severo. Apesar das inundações serem os processos que produzem as maiores perdas econômicas e os impactos mais significativos na saúde pública, são os deslizamentos que geram o maior número de vítimas. Este fato justifica a concepção e implantação de políticas públicas municipais específicas para a gestão de risco de deslizamentos em encostas;

Considerando que nos próximos anos, nos meses de abril a junho, eventos meteorológicos consistentes em chuvas intensas, se repetirão, havendo correlação direta entre os índices pluviométricos e os desastres na capital soteropolitana, como perdas de vidas, faz-se necessário a adoção das medidas preventivas, gerenciais e operacionais necessárias para o enfrentamento do problema;

Considerando que a Recomendação 01/2013 ressaltou a obrigação legal do Município de Salvador de atuar na prevenção dos desastres consoante ordenamento jurídico estadual e municipal, já que:

- A Constituição do Estado da Bahia determina que o Município estabeleça os critérios de identificação das áreas de risco geológico, art. 214;
- A Lei Orgânica do Município de Salvador estabelece a obrigação do Município promover o controle do uso do solo, visando evitar a ocorrência de desastres naturais, especialmente as encostas, art. 71, XI, f;
- O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador (Lei 7.400/08) estabelece a necessidade de promoção de intervenções nos assentamentos localizados em área de risco incluindo recuperação urbana ou relocação de ocupações indevidas, quando for o caso, educação ambiental e orientação para outras construções, visando a melhoria das condições de vida e segurança da população residente, art. 23, II e IV;
- O Código de Obras Municipal, Lei Municipal nº 3.903/88, impõe ao Município uma conduta ativa e eficaz na eliminação de risco, fazendo uso de seu poder de polícia urbanística, consoante art. 48.

Considerando que a Lei Federal nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, delinea o protagonismo do Município no enfrentamento dos riscos de desastres, competindo-lhe incorporar as ações de proteção e Defesa Civil no planejamento municipal, mapear as áreas de risco e desastre, realizar regularmente exercícios simulados conforme Plano de Contingência (art. 8);

Considerando que a referida Lei Federal, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, é clara quanto a obrigação do Município: "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;" dispondo ainda quanto ao dever do Município de adotar as medidas necessárias para redução do risco e desastre, a obrigatoriedade de ações de prevenção promovendo a identificação e avaliação das ameaças, susceptibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar e reduzir sua ocorrência (art. 5), daí a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor de Encosta, do Plano de Redução de Riscos Municipais e Plano de Contingência, estes últimos mencionados expressamente no art. 22, que acrescenta o art. 3-A na Lei Federal 12.340/2010;

Considerando o Ministério Público, ante as investigações do Inquérito Civil nº 003.0.184219/2012 e das audiências realizadas, especialmente a de 12 de maio de 2015, com duração de 8 horas, que contou com a participação de representantes de todos os atores sociais e governamentais envolvidos na prevenção, gestão e monitoramento de catástrofes das três esferas federativas, quais sejam: Rodrigo Moratelli, (Defesa Civil Florianópolis); Rafael José Simão (Defesa Civil de Petrópolis); Nelson Mr Coutinho (GEORIO); Carlos Angelis (CEMADEN); Anna Karoline Rebouças (SUDEC); Teobaldo Júnior, Maria Angélica Barreto, Rubens Pereira Dias, Gustavo Carneiro da Silva e Victor Augusto H Silva (CPRM); Helder Coelho P Filho (SUCOP); Rita Jane Brito de Moraes (Defesa Civil Salvador); Ivone Maria Valente (Casa Civil Salvador); Moacyr Menezes (Engenheiro); Natássia Bastos (SEDUR); Isaías Neto, Cláudia Maia de Freitas e Anderson Silva de Andrade (Caixa Econômica Federal); Wesley de Almeida (SEDEC/MI); Maria Auxiliadoras dos Santos (SINDEC /PMS); Luís Edmundo Prado (Prof. UFBA); Ronald José Souza (CREA/BA); Francisco de Assis, Domingos Dias, Rogério Santos, Maria José de Araújo, Samuel Nonato, Lucia Santana,

Lauriano Barbosa e Calmon (sociedade civil); e Jair Ferreira, Rogério Barbosa, Doreia Alves e Roberto Ferreira (líderes comunitários).

Considerando que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e que tem como funções institucionais a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, da ordem urbanística e de outros interesses difusos e coletivos, entre estes a segurança; de conformidade com a Constituição Federal, artigos 127, caput, e 129, inciso III; e Lei Complementar nº 75/93, artigo 5, inciso II, d, III, c e d; e a Lei Complementar Estadual nº 11/96, artigo 84, e para tanto pode expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como o respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis;

RESOLVE o Ministério Público, através da 16ª Promotoria de Justiça de Assistência, com atuação na Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital baiana proceder as seguintes **RECOMENDAÇÕES** na forte expectativa de que as mesmas sejam atendidas, porquanto se os gestores municipais tivessem atendido a Recomendação de 01/2013, a cidade estaria melhor estruturada para o enfrentamento das chuvas intensas e os desastres decorrentes, com maior possibilidades de salvar vidas:

DA ATUALIZAÇÃO DO PDE E PLANO DE PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE RISCOS MUNICIPAL

1) Que o Prefeito de Salvador e o Secretário de Infraestrutura e Defesa Civil, adotem as medidas necessárias para a atualização do Plano Diretor de Encostas - PDE, de forma que tenhamos um mapa atualizado das áreas de risco de Salvador bem como a carta geotécnica e promova a elaboração do Plano Municipal de Prevenção e Redução de Riscos que delineará as medidas a serem adotadas em caráter preventivo e remediador, para o enfrentamento das áreas de risco identificadas no PDE atualizado, fazendo-se ainda necessário a integração com as informações do Plano Municipal de Saneamento, especialmente no item drenagem.

§ 1º - Rever o valor solicitado de seis milhões de reais ao Ministério das Cidades

para atualização do PDE, considerando orçamento da empresa GEOHIDRO de três milhões e meio de reais para atualização do projeto, e que os especialistas acreditam que este valor deve ser reduzido, diminuindo o escopo do estudo do PDE, sem comprometer sua funcionalidade, valendo-se das informações existentes nos levantamentos do IBGE. Ademais, dada à situação de urgência, analisar a realização com recursos próprios, da atualização do PDE, porquanto o Ministério das Cidades prioriza, no momento, a concessão de recursos para os projetos do Plano de Prevenção e Redução de Riscos nos moldes parametrizados pelo mesmo, buscando uma uniformização nacional;

§ 2º - Buscar captar, com celeridade, junto ao Ministério das Cidades, recursos para elaboração do Plano de Prevenção e Redução de Riscos do Município de Salvador;

PRAZO:

Elaboração do Plano Diretor de Encosta – PDE: **90 (noventa) dias;**

Elaboração Plano Municipal de Prevenção e Redução de Riscos: **90 (noventa) dias sucessivos à conclusão do PDE;**

Atualização da Carta Geotécnica, visando subsidiar o PDE e PDDU: **90 (noventa) dias.**

DO PLANO DE CONTINGÊNCIA E PLANO DE AÇÃO COORDENADA DEFLAGRADOS QUANDO OCORRER RISCO ALTO E MUITO ALTO

2) Que o Prefeito de Salvador e o Secretário de Infraestrutura e Defesa Civil adotem medidas necessárias para elaboração dos Planos de Contingência eficientes e objetivos a serem acionados para as áreas de risco existentes quando da ocorrência do alerta alto ou muito alto, visando a mitigação dos possíveis danos humanos decorrentes dos desastres naturais (preservação da vida humana), tornando-se uma ferramenta efetiva de atuação estratégica direcionadora e pragmática, devendo estar associados a Planos de Ação Coordenada, nos moldes do elaborado pelo Município de Petrópolis, já que a nominada “Operação Chuva” não tem mostrado-se satisfatória, especialmente quanto às ações preventivas após a deflagração dos alertas, antecipando sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais, pelo CENAD/CEMADEN.

PRAZO:

Plano de Contingência e Plano de Atuação provisórios: **20 (vinte) dias;**

Plano de Contingência e Plano de Atuação definitivos: **180 (cento e oitenta)**

dias;

DO SISTEMA DE ALERTA E ALARME À POPULAÇÃO

3) Implantação de um sistema eficiente de alerta e alarme, porquanto a população tem direito a informação e a utilização eficiente salvará vidas, sendo inconcebível que o Município de Salvador NUNCA, na sua história, tenha utilizado tal ferramenta estratégica.

§1º - O sistema de alerta deve valer-se da tecnologia, com a utilização da internet, a exemplo da criação do site ALERTA SALVADOR, nos moldes do site ALERTA RIO, que funciona 24h, e informa sobre os riscos de deslizamento e alagamentos em áreas específicas, utilizando-se também de sistema de SMS, à partir das estações de rádio base próximas às áreas de perigo iminente, até porque há previsão de gratuidade pelas operadoras (Lei Federal nº 12.340, no art. 15-B), bem como instalação de sirenes nas áreas de risco.

§ 2º - Faz-se necessário que o sistema de alarme seja direcionado para a área de risco, a partir dos alertas de risco alto e muito alto disparados pelo CENAD/CEMADEN, somados aos conhecimentos sobre o limiar de risco de cada encosta, e ao trabalho das equipes de campo, para detecção de evidências de instabilidade, como trincas e rachaduras nas edificações e terrenos, degraus de abatimento no solo, e muros embarrigados, árvores inclinadas, que possam indicar mudança nas condições de estabilidade com potencial de ocorrência de deslizamentos nestas áreas de risco.

§ 3º – Os sistemas de alarme devem estar associados a Planos de Ação Coordenados, de forma a atender a demanda da população, a partir da emissão de um alerta, seguindo-se as medidas gerenciais e operacionais previstas nos Planos de Contingência.

§ 4º - Promover a capacitação de técnicos do Município para interpretação dos alertas do CENAD/CEMADEN, inclusive analisando a possibilidade de uma visita imediata de técnicos do Município ao CEMADEN em São Paulo;

§ 5º – Estabelecimento do compromisso dos técnicos da Defesa Civil manterem contato direto, por telefone, com a sala de operações do CENAD/CEMADEN, bem como, se, necessário, realizar de vídeo conferências, visando complementação das

informações, contextualização e espacialização de forma a permitir ao Município uma decisão conscienciosa quanto à deflagração dos Planos de Contingência.

§ 6º - Em caso de recusa da operadora de telefonia em proceder a comunicação gratuita do alerta quanto a possibilidade da iminência do desastre associado a eventos naturais, como inundações e deslizamentos, promover a judicialização, independente da regulamentação da Lei Federal nº 12.340, no art. 15-B.

Estabelecimento de numero de telefone para acionamento de Defesa Civil que possa ser feito através de telefone celular, já que a população situada em área de risco não possui telefone fixo;

PRAZO:

- Adoção de Medidas no Protocolo CENAD/CEMADEN quando dos alertas de risco de nível alto e muito alto: **IMEDIATO**
- Estruturação de um sistema com o uso da internet para alerta da coletividade: **90 (noventa) dias.**
- Instalação de sirenes das áreas de risco: **90 (noventa) dias.**
- Utilização de SMS, a partir das estações de radio base: **30 (trinta) dias.**

DA RESTRUTURAÇÃO DA DEFESA CIVIL:

4) O Município de Salvador deve proceder à reestruturação da Defesa Civil, de forma que este órgão tenha corpo técnico e estrutura compatível com a importância de sua atuação para garantir a vida e a segurança dos munícipes,

§ 1º – O Município deverá refletir quanto à necessidade de transformação da Defesa Civil em uma autarquia ou uma Secretaria municipal independente, como já feito em inúmeros municípios do País;

§ 2º - Dobrar o quadro de engenheiros e assistentes sociais e investir no aumento da diversificação funcional, com geólogos, geógrafos, meteorologistas, assessoria jurídica, contábil e técnico em edificações. Sugerimos a criação de uma carreira de Defesa Civil, visando à manutenção do quadro de profissionais, e continuidade das ações do órgão, evitando-se a perda do conhecimento e as interrupções dessas ações que usualmente ocorrem quando das transições de governo;

§ 3º - Implantação dos Núcleos de Defesa Civis comunitários (NUDEC), com estímulo ao voluntariado, identificação das lideranças comunitárias, como já foi feito no passado pela Defesa Civil de Salvador;

§ 4º - Implantação de núcleos regionais de Defesa Civil, de forma a ter resposta mais pronta e próxima dos desastres, objetivando tempo hábil para o deslocamento do técnico da sede da Defesa Civil até o local de iminência de perigo;

§ 5º - Restruturação do Conselho Municipal de Defesa Civil;

§ 6º - Restruturação do Fundo Municipal de Defesa Civil, uma vez que é muito importante ter recursos disponíveis para uma pronta resposta;

§ 7º - Refletir quanto à possibilidade de um Projeto de Lei para definir as atribuições da Defesa Civil, concedendo poder de polícia aos seus fiscais;

§ 8º - Estudar a propostas de transformar os agentes de saúde e epidemias do programa PSS, também em agentes de proteção da Defesa Civil.

§ 9º - Na hipótese do Município de liberar por não implantação da fundação GeoSalvador, nos moldes da GeoRio, conforme consta na recomendação anterior, incluir no corpo técnico da Defesa Civil, pessoal capacitado para elaboração de projetos, termo de referência e fiscalização de obras

PRAZO: 90 (noventa) dias.

DAS OBRAS DE CONTENÇÃO DE ENCOSTAS E ELABORAÇÃO DE PROJETOS

5) O Município deve dar prioridade absoluta e montar um grupo-tarefa com a finalidade de diligenciar a execução das obras de contenção de encostas com os recursos já captados, viabilizando sua conclusão célere;

§ 1º - Pertinente ao contato contrato 035155070, de 2008, (de 20 obras), viabilizar a conclusão da elaboração dos projetos, encaminhamento à Caixa Econômica Federal, criando as condições para recebimento de mais 40% das verbas;

§ 2º - Pertinente ao contrato 59050.002608/2008-91, convênio CV 701343, com o Ministério da Integração, para 18 obras, paralisada em função de suspeita de superfaturamento (gestão anterior), faz-se necessário o enfrentamento do problema, com abertura de nova concorrência e a retomada dos trabalhos;

§ 3º - Pertinente às obras executadas pelo Município com recursos próprios, deve sempre buscar atender a hierarquização do PDE;

PRAZO: 20 (vinte) dias

6) - O Município de Salvador deve destinar recursos do orçamento para a

realização de projetos executivos para enfrentamento dos riscos geológicos já diagnosticados no Plano Diretor de Encostas – PDE realizado em 2002/2004, bem como em possíveis novas áreas a serem identificadas, havendo informação da abertura de concorrência, neste mês de maio, após os desastres, para 58 áreas, devendo, entretanto, buscar-se a elaboração da totalidade dos projetos de contenção das áreas de risco alto e muito alto.

§ 1º – O Município de Salvador deverá destinar valor compatível com a complexidade do projeto, já que um projeto bem elaborado, precedido de sondagem e todos os demais estudos prévios, significa solução técnica adequada com menor investimento de recursos para as obras, estabelecendo uma comissão de revisão, para primar pela qualidade desses projetos;

PRAZO: 90 (noventa) dias.

DO MONITORAMENTO DAS ENCOSTAS

7) O Município deve criar um sistema de análise e monitoramento das encostas de Salvador identificadas no PDE atualizado, como de risco alto e muito alto;

§ 1º - Faz-se necessário um investimento em projeto que vise identificar o limiar das encostas de risco alto e muito alto, correlacionado com os índices pluviométricos, de forma a detectar o limiar do deslizamento;

§ 2º - Criar um banco de dados atualizado, para armazenamento de todas as informações pertinentes aos desastres, evitando que se perca as informações pertinente aos mesmos, que poderá evitar sua reincidência, bem como dados do limiar crítico, para futura remoção das famílias.

PRAZO: 90 (noventa) dias.

DA CRIAÇÃO DA CULTURA DE PREVENÇÃO DE RISCO

8) Investir em projetos para capacitação da população, dos servidores públicos especialmente os integrantes dos órgãos que compõem o Sistema Municipal de Defesa Civil e dos professores das escolas próximas às áreas de risco, de forma a criar uma cultura de prevenção de riscos, de forma sistemática;

§ 1º - Pertinente à capacitação da população, vale a pena seguir modelos de outras cidades, onde a própria população é orientada a montar seu pluviômetro com a

garrafa pet, como é feito em Petrópolis, e acompanha o índice pluviométrico diretamente, contando com o apoio dos núcleos de defesa comunitária;

§ 2º - Estudar a possibilidade de realizar, anualmente, a Semana da Prevenção do Risco, tendo como marco o Dia Internacional para a Redução de Desastres Naturais, segunda quarta-feira de outubro, quando inclusive poderão ser realizadas simulações, independentemente da sua realização regular, conforme previsto no Plano Municipal.

Prazos: Atividade permanente

Fixa-se o prazo de 10 (dez) dias para resposta de acatamento a esta Recomendação ou para apresentação de justificativas fundamentadas para o seu não atendimento, que ora são requisitadas na forma da lei, devendo as informações pertinentes ser encaminhadas à Promotoria de Justiça de Urbanismo e Habitação.

Requisita-se no prazo de 10 (dez) dias para a divulgação desta Recomendação no meio de publicação destinada aos atos oficiais da SINDEC.

Atenciosamente,

Salvador, 25 de maio de 2015.

HORTENSIA GOMES PINHO

Promotora de Justiça