



O TOMBAMENTO DO MORRO DO CARECA PELO MUNICÍPIO DE NATAL/RN: UMA ANÁLISE FÁTICO-JURÍDICA

Karinne de Medeiros Lira

Acadêmica do 9º período do Curso de
Direito da UFRN

RESUMO

A história do Morro do Careca está diretamente vinculada à história do bairro de Ponta Negra e à Cidade do Natal/RN. Trata-se de uma Unidade de Conservação Ambiental, localizada na faixa litorânea do Estado do Rio Grande do Norte, pertencente aos Municípios de Natal e Parnamirim. Saliente-se que no Município de Parnamirim, sua área abrange o Centro de Lançamentos da Barreira do Inferno (CLBI), sendo, porquanto, Patrimônio da União. É incontestável o valor ambiental, paisagístico e cultural do Morro do Careca, sobretudo se o considerarmos como um dos cartões postais da Cidade do Natal. Seguindo este entendimento, o Município de Natal/RN pretende tombá-lo, como monumento paisagístico, baseando-se na Lei Municipal nº. 5.191 de 16 de maio de 2000¹. No entanto, impende registrar alguns aspectos inerentes ao processo de tombamento do Morro do Careca, bem assim os efeitos de sua consecução, notadamente no que concerne à sua conservação por parte dos entes federativos interessados.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Administração Pública. Tombamento. Morro do Careca.

¹ Dispõe sobre a preservação e tombamento do patrimônio histórico, cultural e natural do Município do Natal e dá outras providências”.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

É indubitável para todos os potiguares a importância histórico-ambiental do Morro do Careca, situado na Praia de Ponta Negra, haja vista tratar-se de um cartão postal da Cidade do Natal. Em razão disto, aquele Município intenta tombá-lo na forma de monumento paisagístico.

No entanto, o Município de Natal vem encontrando dificuldades que obstam a consecução do tombamento, em virtude de um “conflito aparente” com a União, conforme será demonstrado adiante.

Outrossim, existem questionamentos a serem adotados acerca da segurança deste tombamento, notadamente no que concerne à devida preservação do Morro do Careca, sobretudo se levarmos em consideração o avanço imobiliário desta cidade.

Desta feita, objetiva-se com o presente estudo, elucidar toda a população, não só a comunidade acadêmica, a fim de atentá-la para o acompanhamento deste procedimento tão importante para a história do Município de Natal, como também para o Estado do Rio Grande do Norte.¹

2 SOBRE O MORRO DO CARECA

Localizado no extremo sul da Praia de Ponta Negra em Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, o Morro do Careca é uma das paisagens mais famosas do País. Seu maior destaque resta formado por uma duna de 120 metros, margeada por vegetação. Há algumas décadas a subida na duna era fonte de diversão para os banhistas que ali freqüentavam e exercício para os que o escalavam. Ocorre que o acesso ao Morro está proibido desde o final dos anos 90. O motivo do impedimento do acesso justifica-se pela preservação da mata de restinga, como também para a contenção do assoreamento da duna, sendo, por isso, suspensa qualquer atividade sobre a mesma. No dia 4 de Outubro de 2007, o Morro do Careca foi eleito uma das “Sete Maravilhas do Rio Grande do Norte”.

Cabe ressaltar que a área delimitada como unidade de conservação do Morro do Careca é bem maior do que se observa da beira-mar da Praia de Ponta Negra. Compõe-se basicamente por dunas móveis e fixas, principalmente por cordões, como cobertura vegetal, sendo esta última, formada por matas de restinga – densas sobre os cordões dunares e ralas sobre os corredores – identificadas como remanescentes de Mata Atlântica.

Consoante o Plano Diretor de Natal e o Código Municipal de Meio Ambiente, o Morro do Careca é tido como uma Zona de Proteção Ambiental (ZPA-06) e como Área de Proteção Permanente, nessa ordem.

No Município de Natal/RN, o Morro do Careca localiza-se na Zona Administrativa Sul, especificamente no bairro de Ponta Negra (334,99 ha – 30,45%). No Município de Parnamirim/RN, está abrangido pelo Centro de Lançamentos da Barreira do Inferno (CLBI) (765,28 ha - 69,55%), antigo Centro de Lançamentos Aeroespeciais da Aeronáutica. Trata-se, porquanto, de Patrimônio da União.



3 O CENTRO DE LANÇAMENTO BARREIRA DO INFERNO

Por encontrar-se instalado na área de abrangência do Morro do Careca, faz-se mister salientar, em apertada síntese, a relevância e os motivos da construção do Centro de Lançamento Barreira do Inferno (CLBI) naquela localidade.

O CLBI tem como objetivos executar e prestar apoio às atividades de lançamento e rastreamento de engenhos aeroespaciais, bem como de coleta e processamento de dados de suas cargas úteis, além de executar os testes e experimentos de interesse da Aeronáutica, relativos à Política da Aeronáutica para Pesquisa e Desenvolvimento como também à Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais.

3.1 Histórico do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno

Em face da necessidade do Brasil de inserir-se no campo da tecnologia espacial, foi criado, em 10 de junho de 1964, o Grupo de Trabalho de Estudos e Projetos Especiais (GTEPE), subordinado, à época, ao chamado Estado Maior da Aeronáutica (EMaer).

Dentre as várias metas do GTEPE, havia a atribuição de escolher um local no Brasil para a construção de um centro de lançamento de foguetes. Todavia, não poderia, para tanto, ser uma localidade qualquer, assim sendo, o GTEPE² estabeleceu os seguintes parâmetros:

- Baixo índice demográfico
- Baixo índice pluviométrico;
- Área de impacto, inclusive para o primeiro estágio, em mar aberto;
- Fácil acesso;
- Proximidade de suporte logístico;
- Proximidade de um campo de pouso de grande porte;
- Dentro de uma faixa de no máximo 5º do Equador magnético;
- Possibilidade de alcançar a Anomalia Magnética do Atlântico Sul; e
- Um terreno com uma topografia de fácil ocupação.

Havia três localidades cogitadas pelo GTEPE: Fernando de Noronha, Aracati (CE) e Ponta Negra, em Natal/RN. Ato contínuo, após seleção e avaliação criteriosa, as duas primeiras foram refutadas e, por preencher o maior número dos requisitos sobreditos, foi escolhida a área onde está situada a Barreira do Inferno.

² Disponível em: < <http://www.clbi.cta.br/>>



O Campo de Lançamento, conhecido como Campo de Lançamento de Foguetes da Barreira do Inferno (CLBI), foi oficialmente criado pela Portaria Ministerial n.º 139/GM3, de 12 de outubro de 1965.

Durante o período de tempo em que o CLBI integrava o GTEPE, vários projetos internacionais foram executados, envolvendo a NASA, Air Force Cambridge Research Laboratories (AFCL) e o Max Plank Institute da República Federal da Alemanha (RFA).

No decorrer dos anos, bem assim em razão de sua extrema relevância, a área do CLBI foi aumentada de 6 km² (seis quilômetros quadrados), passando a ser de aproximadamente 18 km² (dezoito quilômetros quadrados) e o seu perímetro acrescentado em 11 km (onze quilômetros), cujas laterais situam-se na estrada RN 063 (Natal-Pirangi) que divide o terreno do CLBI, longitudinalmente em duas áreas. Deste modo, o Campo passou a ter, entre praias e cercas 36 km (trinta e seis quilômetros) de perímetro.

Acontece que a área objeto do tombamento por parte do Município de Natal abrange o local onde está situado o CLBI, razão pela qual se gerou um conflito aparente entre este e a União.

4 DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Após proceder a pesquisas na área objeto do tombamento, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) encaminhou seus estudos à Fundação Capitanias das Artes, com o fito de reunir o Conselho Municipal de Cultura, no intuito de concluir acerca do início do processo de tombamento do Morro do Careca, na forma da Lei n.º 5.191 de 16 de novembro de 16 de maio de 2000.

Destacam-se algumas conclusões de tais estudos, quais sejam: as construções em torno da área do Morro não poderiam ultrapassar dois pavimentos, no limite de altura de 7,5m (sete metros e meio); e a vedação de exposição de *outdoors* que obstacilizem a visão do Morro. Segundo a Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, Ana Míriam Machado, "só poderá ser colocada publicidade na fachada do empreendimento"³.

Ato contínuo, o Conselho Municipal de Cultura aprovou a proposta de tombamento do Morro do Careca, determinando, por conseguinte, que fosse oficiada à União acerca de tal procedimento, em observância às formalidades legais

Em assim sendo, a União foi oficiada, por intermédio da sua Gerência Regional de Patrimônio, a se manifestar sobre o interesse do Município de Natal no tombamento da área, tendo tal atribuição sido incumbida ao Centro de Lançamento da Barreira do Inferno - órgão para o qual está entregue o Morro do Careca.

³ Disponível em: <http://www.nominuto.com/cidades/semurb_pede_tombamento_do_morro_do_careca/15852/>.



O CLBI opinou pela impugnação do processo de tombamento, alegando, para tanto, que a área estabelecida para o tombamento de 335 ha (trezentos e trinta e cinco hectares), na área pertencente ao Município de Natal, é muito maior do que a área que caracteriza o Morro do Careca, cerca de 114 ha (cento e quatorze hectares), bem assim que a extensão pretendida corresponde a quase totalidade da área do CLBI no Município de Natal; outrossim, que o espaço pretendido para o tombamento é fundamental para o cumprimento da missão do CLBI, tendo em vista ser utilizada como área de escape para queda de foguetes, em caso de desvio de rota, e poderá vir a ser usada, conforme as necessidades, para instalação de equipamentos de apoio.

Entretanto, mesmo assim, contra todos os argumentos da União, o Conselho Municipal de Cultura aprovou, à unanimidade de votos, o tombamento do Morro do Careca, criando-se, destarte, um conflito aparente entre o Município de Natal e a União Federal.

Em razão disto, a Advocacia Geral da União, por meio de sua Procuradoria, situada no Rio Grande do Norte, chegou a cogitar a propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade do ato municipal, haja vista a área objeto do tombamento situar-se em região estratégica para as missões do CLBI. Desse modo, a lei de tombamento do município traria restrições quanto à área de segurança máxima nacional.

No entanto, por ora, tal possibilidade encontra-se sobrestada, uma vez que a Advocacia Geral da União emitiu seu parecer acerca da suposta divergência e ainda não há manifestação por parte do município.

Através da Nota Interna n.º 24/2008/AGU-PU/RN, a Procuradoria da União do Rio Grande do Norte, ressaltou inexistir "*óbice constitucional ou legal ao tombamento, pelo Município de Natal, do Monumento Morro do Careca, ainda que este integre área do patrimônio da União*" [grifos nossos].

Todavia, salientou o mencionado parecer:

[...] considerando que o objetivo do Município de Natal é o tombamento do monumento paisagístico Morro do Careca (um dos reconhecidos cartões postais de Natal), que tem uma área de 113,67 ha, mostra-se ofensivo aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade a abrangência, pelo ato, de todo o complexo dunar correspondente à Zona de Proteção Ambiental nº 06 – ZPA-6, uma área de 334,99 ha, que vai até o limite entre o Município de Natal e o Município de Parnamirim.

Ademais, uma vez que o Município de Natal, mediante o tombamento, objetiva a preservação do monumento paisagístico Morro do Careca, não se pode abranger, sob tal título, a área que não se caracteriza como paisagem, ou seja, aquela situada além da que a vista pode alcançar.

Desta feita, o conflito aparente entre o Município de Natal e a União poderia ser imediatamente sanado apenas pela mera concordância por parte do interessado no tombamento, *in casu*, o Município.



5 ASPECTOS JURÍDICOS DO TOMBAMENTO EXPOSTO À ANÁLISE

A Constituição Federal preceitua sobre o tombamento nos seguintes termos:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...]

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. [...]

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Outrossim, ressalte-se que, consoante disposto no art. 23, inciso III da Carta Magna, é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios promover a proteção dos monumentos e das paisagens naturais notáveis, bem como que, nos termos do art. 30, I e II da mesma Lei Maior, são da competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Invocando-se a lição do Professor José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 679, grifos nossos), "*o tombamento é a forma de intervenção na propriedade pela qual o Poder Público procura proteger o patrimônio cultural brasileiro*".

Na seara infraconstitucional, o tombamento está regulado pelo Decreto-Lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937, o qual, em que pese estar desatualizado em alguns aspectos, traz consigo figuras basilares ao tombamento, tal qual a classificação do tipo dos Livros de Tombo.

No âmbito municipal, foi promulgada a Lei n.º 5.191 de 16 de maio de 2000, que estabelece, notadamente para o presente estudo, o que segue:

Art. 5º - Compete privativamente a Fundação Cultural Capitania das Artes (FUNCART):

I - elaborar e executar a política de preservação do Patrimônio Cultural do Município através de instrumentos, planos e projetos;

II - receber pedidos de tombamento;

III - notificar o tombamento de bens aos proprietários;

IV - indicar os incentivos a serem obtidos pelos proprietários do bem tombado.[...]

Art. 7º - É competência comum da FUNCART e SEMRB:



I - manter contatos com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a obtenção de cooperação técnica e recursos para a execução de projetos e planos relativos à preservação e uso dos bens culturais do Município;

II - emitir parecer técnico, sobre questão relacionadas com esta Lei;

III - aplicar medidas previstas em Lei necessárias a que se produzam os efeitos do tombamento, dentro de sua competência.

Art. 8º - Para auxiliar a administração pública na orientação, no planejamento, na interpretação e julgamento de matéria de sua competência e conforme o estabelecido nos artigos 82, 83 e 132, § 1º da lei Orgânica do Município de Natal, será ouvido em caráter consultivo e deliberativo o Conselho Municipal de Cultura (CMC), criado pela Lei Complementar nº 20 de março de 1999 e vinculado à FUNCART.

Do Tombamento

Art. 9º - Ficam instituídos os Livros de Tombo Municipal mantidos pela FUNCART e destinados à inscrição de bens a que se refere o art. 1º desta Lei, que o Conselho Municipal de Cultura considerar de interesse para o Município.

§ 1º - Livro de Tombo Histórico, para as coisas de interesse da História, da Etnografia e da Arqueologia.

§ 2º - Livro de Tombo Artístico, para as obras de interesse das Artes Visuais e da Literatura.

§ 3º - Livro de Tombo Arquitetônico e Paisagístico, para os monumentos naturais, sítios e paisagens de singular e notório valor cênico-paisagístico.

Art. 10 - Para a inscrição no Livro de Tombo será instaurado processo por iniciativa de uma das instituições mencionadas ou de pessoas jurídicas ou físicas, pleito que será apreciado pelo Conselho Municipal de Cultura. [...]

Art. 13 - Após o deferimento do requerimento de que trata o Art. 10, o órgão competente notificará o proprietário do bem a ser tombado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, assinalando-se igual prazo para o proprietário apresentar contestação, se assim desejar, explicitando as razões de sua impugnação ao tombamento.

Parágrafo Único - A notificação será feita por via postal, com A.R - Aviso de Recebimento, ou por Edital se não localizado o proprietário. [...]

Art. 16 - Havendo ou não contestação, após expirar o prazo para apresentação de defesa, o processo será remetido ao Conselho Municipal de Cultura, que proferirá decisão dentro do prazo de sessenta dias, a contar do seu recebimento.

§ 1º - O Conselho Municipal de Cultura poderá solicitar à instituição competente novos estudos, pareceres, vistorias ou quaisquer outras medidas que orientem o julgamento, caso em que o prazo de decisão poderá ser prorrogado por mais trinta dias. [...]



§ 2º - Será pública a sessão do Conselho, no qual foi proferido o julgamento, sendo facultada a palavras aos conselheiros, ao proprietário e aos proponentes.

A Lei Orgânica do Município de Natal estabelece, em seu artigo 1º, §2º, que também se sujeitam à legislação municipal, nas competências específicas que lhe cabem, especialmente nas que dizem respeito ao uso e à ocupação do solo, ao perfil urbanístico, ao traçado urbano, à proteção ambiental e paisagística, aos bens imóveis de outros entes públicos, da União e do Estado, situados em seu território, independente de sua destinação.

Ora, fazendo-se uma análise comparativa com o instituto da desapropriação, poderíamos pensar que não seria possível ao Município de Natal tomar um bem pertencente à União. Todavia, seguindo o entendimento do Parecer da Procuradoria da União no Estado do Rio Grande do Norte, não há nenhum óbice a que o Município de Natal, no exercício do seu poder discricionário, proceda ao tombamento do Morro do Careca.

Ocorre que o tombamento não implica a transferência de propriedade do bem tombado, mas, tão somente, a imposição de que as suas características naturais sejam preservadas, esse fim, espera-se, é o almejado pelo Município de Natal.

Não obstante, nada impede que a União venha a tomar o Morro do Careca posteriormente, sem que tal ato resulte na invalidação do primeiro tombamento ou, sequer, a preferência do segundo sobre o primeiro. Pelo contrário, isso reforçaria a eficácia do tombamento, uma vez que o resguardaria contra a omissão na fiscalização ou permissão incompatível com o fim almejado por parte de um dos entes federativos.

Demais disso, o condão de fiscalizar, proteger e administrar o Morro do Careca sofrerá mudança de titularidade com o tombamento, ainda que se considere que o Município, por intermédio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, poderia estabelecer formas de fiscalização, de preservação e uso do bem tombado. Senão vejamos o art. 28 da Lei n.º 5.191/2000

Art. 28 - Os bens tombados serão mantidos sempre em bom estado de conservação e ao abrigo de possíveis danos, por seus proprietários e possuidores, os quais deverão proceder, sem demora, as reparações que de fizerem necessárias após autorização prévia do órgão competente. [grifo nosso]

Saliente-se que o Morro do Careca já se encontra protegido, ainda por força de decisão judicial transitada em julgado, em virtude da Ação Civil Pública n.º 97.0010588-1, proposta pelo Ministério Público Federal contra a União, o Município de Natal, o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte e a Fundação do Meio Ambiente de Natal, processada na Primeira Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte.

Conforme a decisão sobredita, foi determinada a "interdição absoluta do Morro do Careca e Dunas Associadas, englobando tal medida toda a Zona de Proteção Ambiental (ZPA-06), disciplinada na Lei Orgânica do Município de Natal,



que compreende o Morro do Careca e dunas associadas”.

Por fim, verifica-se que não haveria qualquer restrição ao CLBI em utilizar a área do Morro do Careca, mesmo porque a União também é interessada constitucionalmente na preservação do patrimônio ambiental e paisagístico, seja qual for a esfera.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo tratou de forma sintética acerca do processo de tombamento do Morro do Careca, ressaltando seus principais aspectos legais e fáticos. Buscou-se apontar, mediante a análise comparada das legislações municipais e federais, incluindo, nesta última, a Constituição Federal de 1988, os motivos que constituem óbice à consecução do tomo em comento.

Em consonância com o parecer exarado pela Procuradoria da União no Rio Grande do Norte, não há conflito normativo entre os institutos legais hierarquicamente diversos, sendo plenamente possível a administração da área pretendida pelo Município de Natal, bem como pela União, a quem pertence a extensão pleiteada.

No entanto, ainda se questiona o interesse do município em administrar uma região que engloba terras além das que compõem o patrimônio paisagístico visual a ser protegido, fato este que gera contradições nos argumentos levantados na exposição de motivos do tombamento.

Assim sendo, deve haver razoabilidade e proporcionalidade no procedimento, a fim de que ambos dos interesses - seja a proteção paisagística por parte do município, sejam a pesquisa e o desenvolvimento relacionados às atividades espaciais, matéria esta de segurança nacional - mantenham-se juridicamente resguardados.

Por todo exposto, conclui-se que, caso seja homologado o pleito inicial de tombamento em sua forma original, contendo o excesso de terras desnecessárias ao projeto, o exercício das atividades primordiais do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno, um dos 17 (dezesete) pólos de lançamento de foguetes existentes no mundo, terminaria prejudicado, haja vista a probabilidade de interferência municipal no uso das terras tombadas.

REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

Histórico da Barreira do Inferno. Disponível em: < <http://www.clbi.cta.br/>>. Acesso em: 17 de mar. 2008.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente:** doutrina, jurisprudência, glossário. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.



OLIVEIRA, Ana Paula. **Semurb pede tombamento do Morro do Careca**. Natal: No Minuto, 2008. Disponível em: <http://www.nominuto.com/cidades/semurb_pedetombamento_do_morro_do_careca/15852/>. Acesso em: 17 de mar. 2008.

THE DAMPING-OFF OF MORRO DO CARECA BY NATAL BOROUGH: AN ANALYSIS OF FACTS AND RULES

ABSTRACT

The history of the Morro do Careca is directly linked to the history of the neighborhood of Ponta Negra and Natal city. It is a unit of Environmental Conservation, located in the coastal strip of the state of Rio Grande do Norte, belonging to the counties of Natal and Parnamirim. It should be noted that in the borough of Parnamirim exist areas that belong to the Centro de Lançamento Barreira do Inferno (CLBI), and, because that, they are under the Brazilian federal rules. The environmental and cultural values of Morro do Careca are huge, and especially because this, it is one of the postcards of Natal. Following this understanding, the city of Natal wants put it under municipal registries of environmental and cultural rules, based on the Municipal Act No. 5191, May 16, 2000. However, some aspects of the process of this act and its effects, especially with regard to conservation of the part of the land under federal administration, have to be studied, to solve troubles with jurisdiction conflicts.

Keywords: Environmental Law. Public Administration. Damping-off. Morro do Careca.

Artigo finalizado em abril de 2008.

