



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**1º OFÍCIO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SÃO PEDRO DA ALDEIA**

---

**Referência: IC Nº 1.30.009.000333/2014-78**

**DESPACHO**

Em 13/03/2024, a equipe do setor técnico do MPF realizou perícia na área tombada pelo IPHAN, antigo Hotel Acapulco, na Praia das Dunas, em Cabo Frio/RJ, com o objetivo de responder os quesitos formulados pelo *parquet*, tendo produzido o **LAUDO TÉCNICO Nº 305/2024-ANPMA/CNP** (doc. 248), cumprindo destacar os seguintes excertos:

"(...)

**4 RESPOSTA AOS QUESITOS**

**4.1 Caracterização da construção existente.**

Trata-se de uma edificação urbana de grande porte, construída com alvenaria de tijolos e estrutura em concreto armado e lajes pré-moldadas.  
**Encontra-se arruinado em todo o seu perímetro (...)**

**4.2 A edificação encontra-se em Área de Preservação Permanente da Praia das Dunas (v.g., vegetação fixadora de dunas etc)?**

Sim, o Hotel Acapulco encontra-se em área de preservação permanente, pois suas estruturas ocupam áreas de restingas, caracterizadas como fixadoras de dunas (art. 4º inciso VI, da Lei nº 12.651/2012), e a estrutura de duna fixa (Resolução Conama nº 303/2002, art. 3º, incisos IX e XI).

**4.3 A edificação encontra-se sobre a faixa de areia da Praia das Dunas?**

Sim, a edificação está inserida no âmbito do Sistema de Campos de Dunas. Neste contexto, como se observa nas figuras expostas anteriormente, a construção foi erigida sobre dunas.

#### **4.4 Trata-se de área urbana consolidada, nos termos do art. 3º, XXVI, da Lei nº12.651/2012?**

(...) Dessa forma, embora a região possua características de área urbana consolidada, na área em que há o predomínio das dunas e restinga (onde situa-se o Hotel) não é possível comprovar o atendimento aos requisitos supracitados. Em outras palavras, **não há que se falar em aplicação do conceito de área urbana consolidada na área de preservação ambiental em tela, uma vez que não dispõe de sistema viário implantado, não se organiza em quadras e lotes, tampouco apresenta uso predominantemente urbano.**

Em complementação, **a despeito do Relatório de Vistoria nº 014/2021 da Secretaria de Meio Ambiente (SECMA) afirmar que o imóvel se encontra em área urbana consolidada** de acordo com o art. 11 da Lei Federal nº 13.465/2017, que trata dos procedimentos de regularização fundiária rural e urbana, observa-se que a citada lei deu nova redação aos arts. 64 e 65 do Código Florestal (Lei 12.651/2012) alterando a expressão “assentamentos inseridos em área urbana consolidada” por “núcleos urbanos informais”. Portanto o art. 11 da Lei nº 13.465/2017 trata da conceituação dos núcleos urbanos informais. Nesse ponto, **resta claro que não há conformação de núcleo urbano na área do Hotel Acapulco, já que consta apenas uma única edificação isolada na APP. Vale lembrar que o instituto da Reurb não se aplica a imóveis isolados.**

Em correspondência ao discutido, o Iphan expressou tal ideia no Ofício ETRL/IPHAN-RJ nº01/2015, de 28/01/2015, quando afirmou que: (...) g.n.

#### **4.5 A reutilização do espaço em questão, na forma proposta pelo Município de Cabo Frio, causará impacto paisagístico negativo e/ou prejuízo à proteção do conjunto tombado, bem como afetação à sua integridade (movimentação/formação das dunas)?**

#### **4.6 Esclarecer eventuais danos ao meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural do local a partir da construção do antigo Hotel Acapulco e das intervenções propostas pelo ente municipal no local.**

(...)

Para que a edificação seja passível de uso, será necessário executar uma reforma nas instalações, **o que gerará impacto negativo significativo na paisagem em decorrência das obras civis, ou seja, prejuízo ao conjunto tombado.** Além da poluição ambiental, **serão geradas também poluição visual e sonora** pela movimentação de caminhões e demais veículos sobre área de dunas, transporte de material, terraplenagem, implantação de canteiro de obras etc. Após a reforma e **com a utilização do espaço pelos usuários, serão gerados impactos próprios do uso e ocupação incompatíveis com a preservação do bem natural** – esgotamento

sanitário, movimentação de pessoas sobre área de dunas, etc. Vale destacar que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/81) conceitua poluição como atividades que direta ou indiretamente afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente, entre outros fatores (art. 3º, III, d).

**Ou seja, as obras de reforma e posterior uso do antigo Hotel Acapulco serão responsáveis pela introdução de elementos visuais, audíveis e atmosféricos que são estranhos ao sítio e que modificam a paisagem natural.** Ademais, o adensamento populacional na área natural com a utilização do sítio e a própria existência de um elemento construído e destituído de valor em relação à paisagem dunar **prejudica a plena fruição da paisagem e de sua beleza natural, constituindo-se poluição visual atentatória ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao direito de plena visibilidade do patrimônio paisagístico.**

Importante destacar que **a autorização para ocupação da área protegida apresenta potencial para estimular novas ocupações irregulares e expansão da área construída sobre as dunas, o que é proibido,** conforme diretrizes do Iphan, órgão de tutela federal da área.

Ainda em relação aos **impactos negativos do antigo Hotel Acapulco**, consta no Relatório de Vistoria SIMLAJ nº 035/2015, do Instituto Estadual do Ambiente do Governo do Estado do Rio de Janeiro (Inea) que “o dano ambiental ocasionado em virtude da construção do Hotel Acapulco foi o corte parcial e superposição de dunas com vegetação fixadora além do próprio uso antrópico inerente a empreendimentos hoteleiros”.

Em complementação consta na Nota Técnica nº6/2022/ETRL-RJ/IPHAN-RJ, que, ao ser consultado pela prefeitura acerca do interesse de reaproveitamento do imóvel, o Iphan se posicionou:

indico que apesar do interesse do Município na utilização do bem, a edificação e suas ruínas **deverão ser demolidas com vistas a reparação de interferência negativa à ambiência da paisagem salvaguardada** e em conformidade com as tratativas encaminhadas em reunião no dia 15/05/2017 e que fazem parte do IC nº1.30.009.000333/2014-78. (grifo acrescido)

Vale ressaltar que, uma vez que a área é tombada no âmbito federal, qualquer intervenção no local deve ser previamente aprovada pelo Iphan, o qual posicionou-se contrariamente à reabilitação da edificação<sup>8</sup>. Além disso, conforme já destacado no item 2.2 deste documento técnico, o Hotel Acapulco está inserido no Setor nº 01 – Áreas de Patrimônio Natural tombado – área esta considerada como *non aedificandi* conforme art. 6º, §1º da Portaria Iphan nº 352/2012. Uma vez que a área também é tombada na esfera estadual, deve-se haver análise e aprovação também do Inepac.

No tocante aos danos sobre o ambiente dunar, independente do imóvel se situar diretamente sobre dunas ou em suas adjacências, bem como em restinga, total ou parcialmente, cabe destacar que pela ótica sistêmica, destacada ao início deste laudo técnico, toda e qualquer intervenção em

uma feição costeira, tal qual o Sistema de Campos de Dunas, tem efeitos sistêmicos em sua estrutura. Com este entendimento o **primeiro dano ambiental que pode ser abordado é a questão da desregulação sedimentar local e do litoral**, o qual é uma composição que pode ser simplificada entre ambiente pós-praia, praia e a zona de arrebenção.

**Esta desregulação pode levar ao desenvolvimento de desastres naturais e ao aumento das áreas de risco**, pois acabam por favorecer tanto erosões quanto deposições indesejadas. No caso em questão, a erosão seria favorecida com a diminuição do estoque sedimentar do ambiente dunar e a deposição indesejada poderia ocorrer na movimentação de sedimentos em direção as áreas adjacentes ao empreendimento, diante da supressão da vegetação fixadora de dunas.

No caso da erosão costeira, em parte, as medidas para proteção de dunas são essenciais para assegurar que uma potencial erosão costeira seja evitada (SERAFIM & BONETTI, 20179), (...).

**Já no caso da deposição indesejada, é comum que ocupações e estruturas próximas aos Campos de Dunas estejam sujeitas ao soterramento**, haja vista o comprometimento da estrutura e da estabilidade geológica local, pela supressão de sua vegetação ou remoção direta de sedimentos, (...).

Estes danos à regulação sedimentar da área também podem afetar a distribuição da flora e da fauna na área e na região, haja vista que são danos ambientais diretos aos inúmeros habitats existentes no ambiente costeiro. (...).

**Por isto, fica claro que a localização do empreendimento causa impacto ambiental por si só, pois não existe um padrão que desconecte a planície de deflação da alimentação e manutenção do Sistema de Campo de Dunas.** Isto porque, deve-se lembrar que um dos componentes primordiais é a variável eólica, a qual tem diferentes incidências, distribuições e intensidades ao longo do litoral em questão.

**Em relação a esta questão, também cabe pontuar que a descaracterização de APPs no caso em tela pode comprometer as funções ecossistêmicas das restingas e das dunas.** Por exemplo, estas duas feições ambientais são importantes na drenagem de águas pluviais, fluviais e oriundas da drenagem urbana, tanto em quantidade quanto em qualidade, pois além de favorecerem a percolação da água até o lençol freático, também possibilitam a filtragem indireta de contaminantes (TUCCI, 2007)<sup>11</sup>. Assim, **pode-se destacar que a função ecossistêmica de manutenção da qualidade das águas subterrâneas também perpassa por estas duas feições ambientais.**

Outrossim, sabe-se que o lençol freático é mais raso em Zonas Costeiras, e por essa razão o empilhamento de água ocorre em situações de maré alta em que a drenagem urbana é comprometida em eventos extremos, possibilitando o aumento de ocorrências de desastres naturais hidrológicos, tais como alagamentos. (...).

Acrescenta-se aos danos aqui descritos **os que são associadas às espécies**

**exóticas, as quais acompanham os lotes que se encontram próximos as dunas.** Estas possuem uma grande capacidade de dispersão, como é o caso da espécie *Casuarina sp.*, encontrada no local da vistoria.

No que se refere às **espécies exóticas e aos impactos associados ao seu uso, durante a vistoria observou-se uma quantidade significativa de indivíduos da espécie *Casuarina sp.* na área vistoriada**, o que não é incomum no litoral brasileiro, **mas é um impacto significativo para o Sistema de Campos de Dunas.**

(...)

#### **4.7 Medidas recomendadas visando a integral proteção do Conjunto Paisagístico de Cabo Frio.**

Acredita-se que a **remoção das estruturas que comportam os riscos sanitários, ambientais e estruturais é a medida principal a ser implementada no caso em tela.** Isto porque, a edificação analisada, além de ser conduzida à revelia da legislação ambiental, parece ser gerida de forma precária, tanto no que se refere ao seu valor patrimonial quanto na sua característica de passivo socioambiental.

Neste contexto, embora haja previsão legal de arrecadação pelo Município de imóveis abandonados, conforme arts. 64 e 65 da Lei Federal nº 13.645/2017, **necessário destacar que incidem sobre o imóvel objeto de análise leis ambientais e patrimoniais que inviabilizam sua existência no local em que fora construído, inclusive ressalta-se que o Hotel Acapulco deve ser considerado irregular, uma vez que à época de sua construção já estava vigente o Código Florestal de 1965, o qual impedia a ocupação de área de dunas e restingas.**

Além disso, pode-se observar no processo de tombamento inicial de 1965 que a descaracterização da área e da ambiência local foram fatores decisivos para o pedido de proteção paisagística. A título de exemplo, em um dos documentos integrantes do citado processo<sup>18</sup>, consta a seguinte afirmação que caracteriza a beleza paisagística que se queria proteger:

(...)

Acontece que a essas condições climáticas, **a natureza somou prodigamente incomparável conjunto paisagístico formado pelo elemento azul da água do mar em contraste com o elemento branco das areias, inicialmente planas, e se desdobrando nos lindos acidentes das dunas ainda brancas, pontilhadas depois pelo verde da vegetação**, contrastando finalmente com um tapete verde, plano de relva que salienta a alvura das dunas, formando uma faixa, reservada para parque, com circulação ora com vista para o mar ora para as dunas. Assim compôs a natureza uma obra-prima com a alvura das areias entre o azul do mar e o verde da vegetação.  
(grifo acrescido)

Vale destacar também que o Inepac, órgão responsável pelo tombamento estadual da área, posicionou-se contrariamente à proposta da prefeitura de reaproveitamento do imóvel, conforme se segue: (...)

**No âmbito da vistoria foram identificadas deficiências estruturais que podem comprometer a reutilização do espaço em questão pelo aproveitamento da estrutura do Hotel Acapulco.** Neste contexto, acrescenta-se o fato que foram **observados diferentes indícios de solapamento no piso junto ao solo, em que foram encontradas características de solo arenoso, o que denota a instabilidade do terreno.**

No entendimento dos peritos subscritores, a remoção com a devida recuperação da área é uma medida, a priori, mais adequada para atender ao fato que a construção como está e como vem sendo gerida apresenta riscos aos transeuntes e moradores da área, usuários que ali pernoitam e ao meio ambiente, além de se constituir um grande passivo socioambiental na área. Todavia, deve-se ponderar que estas duas medidas, **remoção e recuperação ambiental, devem ser síncronas e detalhadas de acordo com um planejamento espacial e temporal exequível.** Em síntese, esta previsão constitui um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD).

Neste caso, cabe ponderar que **as medidas afeitas à remoção de estruturas devem ser precedidas de estudos consistentes,** que as fundamentem e demonstrem que a decisão venha a proporcionar menos impactos do que se propõem a mitigar, tanto sociais quanto ambientais. No caso em questão, o acompanhamento de exemplos análogos pela equipe técnica do MPF demonstrou que os principais impactos afeitos a esta estratégia de demolição/remoção, são relacionados a: (...)

(...)

Neste contexto, a análise da recuperação do dano ambiental diante da completa remoção da estrutura perpassa por uma análise que vai além dos estudos ambientais. Pela experiência do corpo pericial do MPF, esta análise envolve também planejar a utilização do maquinário e dos serviços do Município e do Estado, pois a remoção dos escombros e dos seus resíduos gerados, o isolamento da área e as ações para a recuperação dos danos, são atividades complexas e que devem ser desenvolvidas sistematicamente. (...)

(...)

Dessa forma, considera-se oportuna uma comunicação com o ICMBio, no âmbito de uma atuação específica para auxiliar o Município de Cabo Frio/RJ no trato da problemática das Casuarinas.

(...)

#### **4.8 Demais informações julgadas úteis a critério do expert.**

Cumprir destacar que toda a vistoria foi desenvolvida por meio de registro visual em solo. Entretanto, a equipe do MPF possuía um veículo aéreo não tripulado (VANT)<sup>21</sup>, drone, para observação das ocupações em uma

escala menor, o qual apresentou defeito durante sua ativação. Sobre isto, é válido destacar que o uso de drones permite percorrer áreas maiores em menor tempo e com registros fotográficos de boa qualidade obtidos pelas câmeras do VANT, além de ser uma ferramenta essencial para caracterizar a interposição de ocupações com feições ambientais.

Dessa maneira, acredita-se que, de forma complementar e para subsidiar futuras medidas afeitas ao Hotel Acapulco e suas estruturas, uma diligência com o uso de drone pode melhor instruir a ocupação na área, na medida em que demonstra a interposição desta edificação com o campo de dunas. Do mesmo modo, o uso desta ferramenta pode elucidar para as partes do processo em epígrafe a situação geral da estrutura do Hotel Acapulco e a viabilidade de seu aproveitamento.

É o Laudo."

Verifica-se, portanto, que o corpo técnico do MPF se manifestou contrário à reutilização do espaço em questão, na forma proposta pelo Município de Cabo Frio, bem como recomendou a remoção das estruturas do Hotel Acapulco, devidamente precedidas de estudos consistentes.

Ante o exposto, **expeça-se RECOMENDAÇÃO ao Município de Cabo Frio**, dando-lhe ciência do LAUDO TÉCNICO N° 305/2024-ANPMA/CNP, que assinala a necessidade de *remoção das estruturas do Hotel Acapulco, devidamente precedidas de estudos consistentes, visando a integral proteção do Conjunto Paisagístico de Cabo Frio*, para que dê efetivo prosseguimento à Ação Judicial n° 0048665.48.2019.8.19.0011, visando a demolição da edificação, comprovando-se documentalmente, sob pena de adoção das medidas judiciais cabíveis por este *parquet*.

Instrua-se a Recomendação com cópia do Doc. 248 e arquivo complementar.  
Prazo 30 dias.

BRUNO DE ALMEIDA FERRAZ

**Procurador da República**