



## 4

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: A RESOLUÇÃO CONAMA 369/2006

Ximena Cardozo Ferreira\*

**Resumo:** O presente trabalho consiste numa primeira análise acerca da Resolução nº 369/2006 do CONAMA, especificamente no que concerne à regularização fundiária sustentável de área urbana (Seção IV), abordando temas como parcelamento do solo urbano e áreas de preservação permanente, identificando avanços e problemas na flexibilização proposta pela novel normatização.

### 1 **A “cidade ilegal” e a necessidade de regularização: o problema da ocupação de áreas de preservação permanente**

A crescente urbanização e o desenvolvimento desordenado das cidades revela um panorama de irregularidade na constituição do espaço urbano, gerando o fenômeno comumente denominado “cidade ilegal”. Com efeito, além do grave problema *socioambiental* criado pelas invasões de áreas – públicas, em geral, e de preservação, no mais das vezes – proliferam os loteamentos irregulares ou clandestinos, constituídos pelos empreendedores com o objetivo único de promover a venda de *lotes*, sem qualquer preocupação de ordem urbanística ou registral.

A realidade talhada é de absoluta ilegalidade: via de regra, o loteador locupleta-se com a venda dos lotes entregando-os desprovidos de quaisquer obras de infra-estrutura básica (água, luz, esgoto) – existente, quando muito, a

\* Promotora de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.





abertura de vias de circulação precárias. Não fosse isso suficiente, ao final do prazo contratual – tenha-se presente que adquirentes de baixo poder aquisitivo, como é a regra nesses casos, somente têm acesso aos lotes através de pagamento em prestações – o promitente-comprador vê-se impedido de obter a escritura definitiva de seu imóvel, já que, perante o Registro de Imóveis, o loteamento não existe.

Ante o problema instalado, a regularização é imperiosa, tanto sob o ponto de vista urbanístico quanto fundiário, a fim de proporcionar aos adquirentes dos lotes condições de habitação condizentes com o princípio constitucional da dignidade humana e, ainda, assegurar-lhes o exercício do também constitucional direito de propriedade.

Ocorre que casos há – e muitos – em que a área atingida pela invasão ou pelo irregular parcelamento do solo urbano reveste-se da característica da imodificabilidade, por força de lei, visto tratar-se de *área de preservação permanente*. Além da problemática relativa à alteração das características ecológicas essenciais dessas áreas, presente está o obstáculo da vedação de parcelamento do solo em áreas “de preservação ecológica”, pelo inciso V do parágrafo único do artigo 3º da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79).

Nesse contexto é que surge a novel Resolução 369, editada em março de 2006 pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, que, ao dispor sobre hipóteses de intervenção ou supressão de vegetação em áreas de preservação permanente, prevê, na Seção IV, a *regularização fundiária sustentável de área urbana*, cujos critérios este trabalho se propõe a analisar.

## 2 Modalidades de parcelamento do solo urbano

O parcelamento do solo *para fins* urbanos pode dar-se através de uma das três modalidades referidas pela legislação: loteamento, desmembramento ou desdobro. A Lei nº 6.766/79, contudo, não define o desdobro, que constitui a divisão de um lote, sem o objetivo de urbanização.

Com efeito, o loteamento é definido pela legislação como “a subdivisão da gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes” (parágrafo 1º do artigo 2º).

O desmembramento, por seu turno, dá-se através do aproveitamento do sistema viário existente, sem abertura ou prolongamento de vias públicas. Submete-se, contudo, às mesmas disposições legais que o loteamento, como resta cristalino da redação do *caput* do artigo 2º da Lei nº 6.766/79,<sup>1</sup>

<sup>1</sup> “Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.” (grifamos)





*Regularização fundiária em área de preservação permanente: a resolução CONAMA 369/2006*

bem como do artigo 11 do mesmo diploma.<sup>2</sup> A definição, contudo, não está na legislação federal, visto que o parágrafo 2º do artigo 2º foi vetado quando da edição da Lei nº 9.785/99, que introduziu modificações na lei do parcelamento do solo.

Importante considerar que – consabido que a lei não contém palavras inúteis – o loteamento e o desmembramento são modalidades de divisão da *gleba* em lotes. A subdivisão de um *lote*, pois, consiste em mero desdobro, não sujeito às exigências da Lei nº 6.766/79. Nesse sentido a posição consagrada do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:<sup>3</sup>

Se não é a gleba que está sendo dividida em lotes, mas, simplesmente, um lote (de 500m<sup>2</sup>) que está sendo desdobrado em duas partes, não se trata de desmembramento, mas de simples desdobro, não sujeito à Lei 6.766/79. (Ap. 826-0, do Conselho Superior da Magistratura do TJSP, de 17/2/82)

Nesse sentir, a única modalidade de parcelamento não adstrita às exigências impostas pela Lei nº 6.766/79 é o desdobro da área, visto que não detém potencialidade de influir nos padrões urbanísticos do município. De resto, loteamento e desmembramento de glebas somente serão autorizados mediante o regular processamento do empreendimento, nos termos da lei federal e das estaduais e municipais porventura existentes.

### 3 Áreas em que é vedado o parcelamento do solo

A Lei nº 6.766/79 prevê, no parágrafo único do artigo 3º, hipóteses em que não será admitido o parcelamento do solo. São elas:

Art. 3º (...)

Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo:

- I – em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- II – em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- III – em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- IV – em terrenos onde as condições geológicas não aconselhem a edificação;
- V – em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção.

<sup>2</sup> “Art. 11. Aplicam-se ao desmembramento, no que couber, as disposições urbanísticas vigentes para as regiões em que se situem ou, na ausência destas, as disposições urbanísticas para os loteamentos”.

<sup>3</sup> Referência de Arnaldo Rizzardo na obra “Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano”, p. 63.





Da análise do dispositivo transcrito verifica-se que nos casos dos incisos I, II, III e V (segunda parte) a vedação é relativizada pela previsão de medidas mitigatórias – que, uma vez implementadas, podem conduzir à autorização de parcelamento do solo. Outra é a situação, contudo, dos incisos IV e V (primeira parte): ausente previsão de afastamento dos óbices, afigura-se aparentemente<sup>4</sup> absoluta a proibição de constituição de lotes nessas áreas.

Dentre as hipóteses de vedação “absoluta” do parcelamento do solo, pois, encontram-se as “áreas de preservação ecológica” (inciso V, primeira parte), que a doutrina esforçou-se por definir, ante a omissão da lei e a não-utilização dessa expressão em qualquer outro diploma legal. Assim, diante da necessidade de uma interpretação extensiva, consentânea com as preocupações de preservação ambiental, inclinou-se a doutrina por incluir nesse conceito todos os espaços protegidos pela legislação: áreas de preservação permanente, de reserva legal, tombadas e todas as espécies de unidades de conservação, bem como as áreas “de interesse especial” referidas no artigo 13 da lei do parcelamento do solo.

#### 4 Áreas de preservação permanente

Incluídas, portanto, no conceito de “áreas de preservação ecológica”, as áreas de preservação permanente (APPs) vêm definidas pelo Código Florestal<sup>5</sup> de 1965 como as situadas ao longo ou ao redor de corpos hídricos, em nascentes, topos de morros, encostas com declividade superior a 45°, restingas (como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues), bordas de tabuleiros ou chapadas, ou em altitude superior a 1.800 metros (artigo 2º).<sup>6</sup>

O artigo 3º do Código Florestal ainda fixa as hipóteses em que as florestas e demais formas de vegetação podem ser declaradas pelo Poder Público como áreas de preservação permanente, quando destinadas:

- a) a atenuar a erosão das terras;
- b) a fixar as dunas;
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem-estar público.

<sup>4</sup> A vedação em relação às áreas de “preservação ecológica”, contudo, vem sendo relativizada, como será objeto de análise no presente estudo (Capítulo 6).

<sup>5</sup> Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

<sup>6</sup> A Resolução CONAMA 303/2002 ampliou o rol de APPs.





Vê-se, pois, que as áreas de preservação permanente possuem relevância ímpar na proteção do ambiente natural, caracterizando-se pela a função de “preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas”.<sup>7</sup>

Trata-se de áreas sensíveis, essenciais às funções ecológicas, como notadamente são as matas ciliares comumente atingidas em áreas urbanas, que têm a função de preservar as margens dos corpos d’água, protegendo-as da erosão e evitando o assoreamento de rios e arroios, bem como de filtrar a água da chuva, permitindo a absorção de parcela considerável pelo solo, que acaba por abastecer os aquíferos freáticos. São relevantes, ademais, para o controle da temperatura e a formação de refúgios de fauna.

## **5 Área de preservação permanente em zona urbana: aplicação da lei do parcelamento do solo ou do Código Florestal?**

Muito se tem debatido, entre urbanistas e ambientalistas, acerca dos limites das áreas de preservação permanente localizadas dentro da área urbana. Com efeito, a realidade de muitos municípios brasileiros aponta para a ocupação, em especial, das áreas que deveriam estar cobertas por mata ciliar, visto que frequentemente são cortados (muitas vezes o próprio centro da cidade) por corpos d’água (em geral, rios e arroios).

De fato, a controvérsia surge quando se pretende analisar os limites das áreas de preservação permanente ao longo e ao redor dos corpos hídricos (artigo 2º, alínea *a*, do Código Florestal), visto que a lei do parcelamento do solo urbano também sobre elas dispõe (artigo 4º, inciso III, sob a denominação *área non aedificandi*).<sup>8</sup>

Enquanto os ambientalistas sustentam que o Código Florestal deve sobrepor-se às normas relativas ao parcelamento do solo, aduzem os urbanistas que a Lei nº 6.766/79 instituiu um micro-sistema, devendo suas disposições ser observadas nos limites da zona urbana municipal.

Por evidência, em que pesem os fundamentos expendidos pelos que sustentam o contrário, impõe-se o reconhecimento da aplicabilidade das disposições restritivas do Código Florestal também às zonas urbanas, para efeito da fixação dos limites das áreas de preservação permanente.

Com efeito, a opção constitucional pela defesa do ambiente natural, consagrando como direito fundamental o direito ao meio ambiente

<sup>7</sup> Inciso II do parágrafo 2º do artigo 1º, incluído pela Medida Provisória nº 2166-67/2001.

<sup>8</sup> Com relação às demais áreas de preservação permanente não há conflito aparente de normas.





Ximena Cardozo Ferreira

ecologicamente equilibrado, deve nortear a análise do problema. Em assim procedendo, cristalina resulta a solução pela incidência da norma mais protetiva, mesmo nas zonas urbanas, visto que mesmo o desenvolvimento preconizado para as cidades deve ser *ambientalmente sustentável*.

Nesse sentido o Princípio 8 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992):<sup>9</sup>

Para atingir o desenvolvimento sustentável e mais alta qualidade de vida para todos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e promover políticas demográficas adequadas.

De outra parte, a disposição do parágrafo único do artigo 2º do Código Florestal, que determina a observância das leis municipais (planos diretores e leis de uso do solo) no caso de áreas urbanas, não faz outra coisa senão vincular as disposições locais ao Código Florestal, haja vista a expressão *respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo*. Nesse sentido Paulo Affonso Leme Machado,<sup>10</sup> comentando tal preceito:

Desnecessário seria este artigo, diante da obrigação que têm os Municípios de respeitar as normas gerais ambientais da União. Contudo, ao introduzir-se esse parágrafo único no art. 2º do Código Florestal, quis o legislador deixar claro que os planos e leis de uso do solo do Município têm que estar em consonância com as normas do mencionado art. 2º. Isto quer dizer, por exemplo, que um Município, ao construir uma avenida nas margens de um curso d'água, não pode deixar de respeitar a faixa de implantação da vegetação de 'preservação permanente', de acordo com a largura do curso d'água. A autonomia municipal entrosa-se, pois, com as normas federais e estaduais protetoras do meio ambiente.<sup>11</sup>

Se mais não fosse, a doutrina também argumenta que a redação da alínea *a* do artigo 2º do Código Florestal – que delimita, no item 1, em 30 metros a área de preservação permanente de cada margem de cursos d'água de menos de 10 metros de largura – foi dada pela Lei nº 7.803/89, que é posterior à lei do parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79) – e, por isso, a teria derogado nesse particular.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, reunida no Rio de Janeiro, de 3 a 21 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br>>

<sup>10</sup> Na mesma senda José Afonso da Silva e Paulo de Bessa Antunes, citados por Guilherme José Purvin de Figueiredo.

<sup>11</sup> Direito Ambiental Brasileiro, 11ª edição, 2003, p. 385-386.

<sup>12</sup> Antes dessa alteração legislativa, o Código Florestal previa para a hipótese faixa de apenas 5 metros, razão pela qual a previsão, pela lei do parcelamento do solo urbano, em 1979, de área *non aedificandi* de 15 metros representara, na prática, um avanço para a preservação das margens.





Mais acertada parece ser, contudo, a conclusão de Guilherme José Purvin de Figueiredo,<sup>13</sup> no sentido de que os objetos dos textos legais são diversos, vislumbrando-se uma convivência harmônica entre eles:

A Lei n. 6.766/79 dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e, ao tratar em seu art. 4º, inc. III, de faixas *non aedificandi*, não pretendeu promover a proteção da biodiversidade.

Se alguma dúvida poderia pairar no tocante às faixas ao longo de águas correntes ou dormentes, ela é afastada na sequência do dispositivo, que cuida também das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos. Ora, é evidente que não existe, nessas áreas (margens de rodovias), valores ambientais de maior significado a serem tutelados exceto, talvez, em alguns casos, a paisagem. O bem tutelado, na Lei n. 6.766/79, é a segurança da população.

E prossegue o autor:

Já o Código Florestal, em seu art. 2º, letra “a”, teve em mira a função ambiental das matas ciliares, a preservação dos recursos hídricos, a estabilidade geológica, o fluxo gênico. Não está em questão, aqui, a proteção da segurança dos moradores das cidades, conquanto as áreas de preservação permanente também visem a assegurar o bem estar das populações humanas.

Nesse sentir, não haveria cogitar de derrogação de um dispositivo pela edição de outro, visto que seus objetivos são diversos: a previsão, na lei do parcelamento do solo urbano, da reserva de faixa *non aedificandi* não mitiga ou enfraquece a previsão legal de faixa superior com a característica da imodificabilidade (APP).

Com efeito, a definição de área em que é vedada a construção ganha especial relevo ao considerar-se que a proibição de intervenção em área de preservação permanente vem sendo reduzida, admitidas hipóteses de sua autorização, como é o caso do parágrafo 2º do artigo 4º do Código Florestal, introduzido pela Medida Provisória nº 2166-67/2001, que previu a possibilidade de supressão de vegetação em área urbana mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual fundamentada em parecer técnico.<sup>14</sup>

## **6 A flexibilização da intangibilidade das áreas de preservação permanente**

O chamado *princípio da intangibilidade*, que orienta o regime jurídico das áreas de preservação permanente, vem sendo mitigado pelo ordenamento

<sup>13</sup> “Função Ambiental da Propriedade Urbana”. 10º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, realizado em São Paulo nos dias 31 de maio a 3 de junho de 2005.

<sup>14</sup> Desde que conte o município com conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor.





nacional. De fato, com a edição da Medida Provisória nº 2166-67, de 2001, previu-se a possibilidade de autorização de intervenção nesses espaços protegidos, sob critérios introduzidos no próprio Código Florestal e outras hipóteses cuja definição foi relegada ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA.<sup>15</sup>

Foi introduzido pela MP o artigo 4º à Lei nº 4.771/65, dispondo que a supressão de vegetação em APP pode ser autorizada em casos de *utilidade pública* ou *interesse social*, “devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, *quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto*”. A autorização, nesses casos, será expedida pelo órgão ambiental estadual, com anuência prévia de órgão federal ou municipal, quando couber.

Assim, passou a constar nos incisos IV e V do parágrafo 2º do artigo 1º daquele texto:

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por: (...)

IV – Utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- i) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; e
- j) demais obras, planos, atividades ou projetos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA.

V – Interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantas com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA;
  - k) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e
  - l) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA.
- (...)

Aberto, portanto, o caminho para a edição, em março de 2006, da Resolução nº 369 do Conselho Nacional de Meio Ambiente, que “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”, conforme analisaremos a seguir.

<sup>15</sup> Cumpre observar, porém, que a intervenção nessas áreas já era possibilitada pelo Código Florestal, mediante autorização do Poder Executivo Federal em caso de execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social (parágrafo 1º do artigo 3º).





## 7 A Resolução CONAMA 369/2006

Em 28 de março de 2006, o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA editou a disposição reclamada pelo Código Florestal desde 2001, diante das alterações introduzidas pela MP 2166-67/2001, recebendo a Resolução o nº 369.

Dentre outras disposições relevantes, prevê o texto normativo, na Seção IV, sob o título “Da Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana”, uma hipótese de *interesse social* a autorizar a intervenção ou a supressão de vegetação em área de preservação permanente: a regularização de empreendimentos ou ocupações havidas à margem da lei dentro da zona urbana.

De fato, esse flanco foi aberto pela alínea *c* do inciso II do artigo 2º da Resolução, cujo *caput* condiciona a autorização a prévio procedimento administrativo, além do atendimento dos requisitos fixados na norma e na legislação aplicável à espécie, bem como no plano diretor, e em eventual zoneamento ecológico-econômico e plano de manejo de unidade de conservação.

Ainda, a regularização fundiária em área de preservação permanente somente será possível para ocupações de baixa renda predominantemente residenciais (inciso I), localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS por lei municipal (inciso II), que possua no mínimo três itens de infra-estrutura implantada (entre malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia) e apresente densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare (inciso III),<sup>16</sup> bem como sejam ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001, conforme definido no Estatuto da Cidade (inciso V).

Ademais, as únicas faixas de área de preservação permanente em que será possível a medida regularizatória sob autorização do órgão ambiental são as previstas no inciso IV: mata ciliar, desde que respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos d’água de até 50 metros de largura (e de 50 metros para os demais); topos de morro e montanhas, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos; e restingas, respeitada faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima.

De outra parte, só se fará possível a regularização a partir da apresentação, pelo poder público municipal, de Plano de Regularização Fundiária Sustentável, com requisitos elencados no inciso VI, *verbis*:

<sup>16</sup> Observe-se que a novel Resolução reduziu os requisitos fixados para caracterização de ocupação consolidada na Resolução nº 303/2002, em especial no que concerne à absurda exigência antes fixada relativamente à densidade demográfica (5 mil habitantes por km<sup>2</sup>).





Ximena Cardozo Ferreira

- a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas;
- m) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área;
- n) especificação dos sistemas de infra-estrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos;
- o) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas “a” e “c” do inciso IV deste artigo;
- p) identificação das áreas consideradas de risco de inundações ou de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco;
- q) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução;
- r) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores;
- s) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; e
- t) realização de audiência pública.

Depreende-se, pois, que a Resolução fixou parâmetros a partir dos quais tornar-se-á possível a autorização, pelo órgão ambiental competente, da regularização fundiária de ocupações de área de preservação permanente.

Da análise do inciso IV, por si só, extrai-se que os municípios deverão aparelhar-se para ter acesso a tal autorização, devendo a regularização fundiária sustentável de área urbana fazer parte de um programa municipal, consubstanciado no Plano de Regularização Fundiária Sustentável. Evitam-se, com isso, soluções casuísticas, desvinculadas de preocupações com o ordenamento urbano e a qualidade ambiental. De fato, o referido Plano, que deve contar com instrumentos de gestão democrática e de controle e monitoramento ambiental (parágrafo 4º), e cujas áreas devem estar previstas em leis municipais como Zonas Especiais de Interesse Social para habitação popular (parágrafo 3º), deve prever, ainda, a *não-ocupação das áreas de preservação permanente remanescentes* (parágrafo 5º). Por evidência, o intuito da Resolução não é o de legitimar a ocupação indiscriminada dessas áreas protegidas, mas tão-somente o de possibilitar a regularização de situações consolidadas em que a reversão ao *statu quo ante* não se afigure factível.

Um dispositivo, contudo, merece especial atenção: o parágrafo 1º do artigo 9º da Resolução nº 369, que preceitua que





*Regularização fundiária em área de preservação permanente: a resolução CONAMA 369/2006*

O órgão ambiental competente, em decisão motivada, excepcionalmente poderá reduzir as restrições dispostas na alínea “a” do inciso IV, deste artigo em função das características da ocupação, de acordo com normas definidas pelo conselho ambiental competente, estabelecendo critérios específicos, observadas as necessidades de melhorias ambientais para o Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

Observe-se que, embora seja requisito a definição de normas pelo Conselho de Meio Ambiente (municipal, no caso) no sentido de fixar critérios para tal autorização, a Resolução flexibiliza sobremaneira os parâmetros por ela própria prescritos na alínea a do inciso IV, que dispõe:

IV – [...]

a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea “a”, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA nº 302, de 2002, *devendo ser respeitada faixas mínimas de 15 metros para os cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para o demais; (sic, com grifos nossos)*

Como se vê, a reserva de faixa preconizada no dispositivo acima transcrito foi *perigosamente* relativizada pelo parágrafo 1º do mesmo artigo, quando afirma que o órgão ambiental poderá reduzir as restrições impostas. Ainda que fixado o caráter excepcional e prevista a motivação do ato administrativo, por demais fragilizada restou a proteção de tão relevante área, a que a legislação ambiental sempre assegurou intangibilidade, diante de suas características essenciais aos ecossistemas envolvidos. Embora se possa argumentar que a abolição completa das restrições impostas pela alínea a do inciso IV não seja possível, visto que o parágrafo 1º refere-se a *redução*, nenhuma garantia existe no sentido de que não seja preservada apenas uma faixa ínfima ao longo das margens de cursos d’água e entornos de lagos, lagoas e reservatórios artificiais.

De ressaltar, ainda, que são aplicáveis à regularização fundiária em áreas de preservação permanente também as disposições gerais constantes na própria Resolução (Seção I), por força do *caput* do artigo 9º. Assim, veda-se a intervenção ou supressão de vegetação para fins de regularização fundiária em APP de nascentes, veredas, manguezais e dunas originalmente providas de vegetação (parágrafo 1º do artigo 1º), bem como condiciona-se a autorização para tal intervenção à *inexistência de alternativa técnica e locacional* (exigida, aliás, pelo *caput* do artigo 4º do Código Florestal).

Toda intervenção em área de preservação permanente que se encontre em área urbana, ademais, por força do parágrafo 2º do artigo 4º da Resolução, exige que o município conte com conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor (ou lei de diretrizes urbanas), a fim de que o órgão





Ximena Cardozo Ferreira

ambiental municipal possa autorizá-la, com anuência prévia do órgão estadual, fundamentada em parecer técnico.<sup>17</sup>

Cumpra observar, por fim, que estabelece o artigo 5º da Resolução – também aplicável à regularização fundiária – que antes de emitir autorização para intervenção em APP deverá o órgão ambiental definir as *medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório*, que deverão ser adotadas pelo empreendedor. Resta clara, pois, a necessidade de que sejam previstas, no instrumento de autorização para regularização fundiária em área de preservação permanente, as medidas compensatórias e mitigatórias dos danos ambientais causados pela ocupação dessas áreas de especial proteção, de forma a primar-se pela garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de que trata o artigo 225 da Constituição Federal.

## 8 Considerações finais

A desordenada ocupação do solo urbano, à margem da legislação aplicável e, com isso, dos critérios urbanísticos necessários ao desenvolvimento viável das cidades, produz a ilegalidade urbana, marcada pela falta de regularidade sob o aspecto registral – que impede o acesso formal à propriedade – e pela ausência de infra-estrutura apta a dotar as habitações de condições mínimas de salubridade e segurança, compatíveis com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Aliado a tais questões, o avanço da cidade sobre as áreas de preservação permanente – entendidas estas como as imprescindíveis à manutenção das funções essenciais do ecossistema urbano-ambiental – compromete a qualidade de vida e põe em xeque a meta do desenvolvimento sustentável.

A realidade posta – evidenciado o surgimento da “cidade ilegal”, inclusive com ocupações de áreas de proteção ambiental – não permite, contudo, intransigência no tocante à imodificabilidade das áreas de preservação permanente, sob pena de consagração de ameaças à qualidade de vida dos habitantes de parcelamentos irregulares do solo urbano. De fato, em sendo a qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana fins últimos da proteção conferida pela Constituição Federal ao ambiente (natural e artificial), ao assegurar aos cidadãos brasileiros o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, devem obrar como norte na interpretação e criação das normas jurídicas.

Nesse sentir, o ordenamento ambiental vem sofrendo flexibilizações no que concerne às intervenções e supressões de vegetação em área de preservação permanente, tanto por parte do próprio Código Florestal quanto

<sup>17</sup> Disposição decorrente do parágrafo 2º do artigo 4º do Código Florestal (vide nota 13).





da legislação modificadora (Medida Provisória nº 2166-67/2001) ou dos atos do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, como é mostra mais recente a Resolução nº 369, de março de 2006.

Assim, através da Seção IV daquele ato normativo, o CONAMA fixa as diretrizes para a autorização de *regularização fundiária sustentável de área urbana*, quando a ocupação se dê em área de preservação permanente.

O tema é sensível e exige cuidado. O órgão ambiental competente deve, por evidência, cercar-se de todas as precauções necessárias ao trato dessas áreas de especial proteção, de forma a não consagrar maiores violações. Os municípios, por sua vez, devem apoiar-se em critérios técnicos para a elaboração do Plano de Regularização Fundiária exigido pelo inciso VI do artigo 9º da Resolução CONAMA nº 369/2006, de forma a prever a regularização de tais ocupações de forma sustentável e consentânea com os deveres de ordenamento urbano e proteção ambiental impostos pela Constituição Federal.

Vê-se, pois, que novas possibilidades e limites se abrem para a regularização de situações consolidadas de forma irregular no espaço urbano, devendo os instrumentos, contudo, ser utilizados de modo responsável pelos operadores, sempre com base na obrigação criada pelo legislador constitucional – para o Poder Público e a coletividade – de garantia, para as presentes e futuras gerações, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## 9 Conclusões articuladas

1. A ilegalidade urbana, fenômeno social, não permite intransigência no tocante à imodificabilidade das áreas de preservação permanente, sob pena de consagração de ameaças à qualidade de vida dos habitantes de parcelamentos irregulares do solo urbano.

2. Consideradas a qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana fins últimos da proteção conferida pela Constituição Federal ao ambiente, devem obrar como norte na interpretação e criação das normas jurídicas, razão pela qual a intangibilidade das áreas de preservação permanente vem sendo flexibilizada para possibilitar a regularização fundiária, como o fez a novel Resolução CONAMA 369/2006.

3. O órgão ambiental competente deve cercar-se de todas as precauções necessárias ao trato dessas áreas de especial proteção, de forma a não consagrar maiores violações.

4. Os municípios devem apoiar-se em critérios técnicos para a elaboração do Plano de Regularização Fundiária exigido pela Resolução CONAMA nº 369/2006, de forma a prever a regularização das ocupações de forma sustentável e consentânea com os deveres de ordenamento urbano e proteção ambiental impostos pela Constituição Federal.





Ximena Cardozo Ferreira

## 10 Referências bibliográficas

BRASIL. Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Coletânea de legislação ambiental. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2003.

BRASIL. Lei n. 6.799, de 19 de dezembro de 1979. Coletânea de legislação ambiental. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2003.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 303, de 20 de março de 2002. Coletânea de legislação ambiental. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2003.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 369, de 28 de março de 2006. Diário Oficial da União, Edição Número 61, de 29/03/2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res36906.xml>> Acesso em: 16-6-2006.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Função Ambiental da Propriedade Urbana*. Anais do 9º Congresso Internacional de Direito Ambiental e 10º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003.

RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

