



**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**  
**SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS E AMBIENTE URBANO**  
**DEPARTAMENTO DE AMBIENTE URBANO**

**Assunto:** Memorando Circular nº 001/2010/GCB/DCBIO/SBF/MMA  
**Origem:** Departamento de Ambiente Urbano – DAU

**PARECER TÉCNICO nº 19 / 2010-SRHU/DAU**

**Ref:** Memo nº 130/2009 /DCONAMA/MMA, referente à solicitação de Parecer Técnico sobre proposta de Resolução Conama, encaminhada em conjunto pela ABEMA e ANAMMA, encaminhado por meio do Memorando Circular nº 001/2010 /GCB /DCBIO /SBF/MMA.

**1. Introdução**

**1.1.** Este Parecer Técnico foi elaborado a fim de atender à solicitação contida no Memorando Circular nº 001/2010/GCB/DCBIO/SBF/MMA, emitido em 15 de janeiro de 2010 pela Gerência de Conservação da Biodiversidade, da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (GCB/SBF/MMA). Por meio deste documento foi encaminhado o Memorando nº 130/2009 /DCONAMA/MMA, datado de 18 de novembro de 2009, com solicitação de emissão de Parecer Técnico sobre duas propostas de Resolução do Conama, a fim de cumprir o Artigo 26 do Regimento Interno do Conama, que determina que *"as matérias serão levadas à discussão e deliberação das Câmaras Técnicas com base em parecer escrito e fundamentado dos relatores, ouvidos os órgãos técnicos do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e ANA, no que couber."*

**1.2.** O Departamento de Apoio ao Conama enviou documentos para análise da equipe técnica do MMA, em nome do DCBIO/SBF e, dentre eles, o Ofício Conjunto ABEMA e ANAMMA nº 001/2009, datado de 20 de outubro de 2009, por meio do qual foi encaminhada uma *"proposta de Resolução, que estabelece normas e procedimentos gerais para a regularização de empreendimentos consolidados em regiões urbanas"*. O documento foi então direcionado, pela SBF, ao Departamento de Ambiente Urbano da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (DAU/SRHU), pelo fato da proposta em epígrafe se referir a assunto de competência deste Departamento.

**1.3.** É importante destacar dois pontos que podem tornar a proposta questionável do ponto de vista da sua legitimidade e da real necessidade de sua criação:

- De acordo com o Ofício de Encaminhamento da proposta, sua *"minuta foi aprovada na 47ª Reunião Ordinária da ABEMA e endossada pela diretoria da ANAMMA"*. Não há indícios de que os municípios foram consultados, nem tampouco as

DAU

regionais da ANAMMA, o que nos leva a crer que pode não ter havido a desejável participação direta na elaboração da proposta pelos órgãos municipais pertencentes ao SISNAMA, que são os principais interessados na temática, uma vez que é de competência dos governos municipais o ordenamento do território urbano e a tutela do meio ambiente nesse espaço

➤ Outro fator que deve ser considerado é o de que a proposta foi apresentada sem o acompanhamento de uma exposição de motivos que justificasse a criação de uma Resolução do Conama para tratar especificamente do assunto.

## 2. Quanto à abrangência da proposta

2.1. A proposta de Resolução tem como ementa o estabelecimento de *normas e procedimentos gerais para regularização dos empreendimentos consolidados em áreas de preservação permanente localizados em regiões urbanas*.

2.2. Este Parecer Técnico não tem como objetivo entrar no mérito de todos os dispositivos sugeridos, uma vez que não se trata de uma análise pormenorizada da proposta apresentada e sim do escopo da minuta. Desta forma, haverá o cuidado em focar no mérito das possibilidades de regularização que se pretende permitir com a Resolução que, acredita-se, devem ser analisadas pormenorizadamente, a fim de avaliar a sua pertinência. Segundo o Artigo 1º da Resolução proposta, tais possibilidades se referem a determinados tipos de “ocupações antrópicas consolidadas” até agosto de 2001, desprovidas de vegetação nativa e que não tenham sido objeto de ação judicial na esfera ambiental.

2.3. Antes de entrar no cerne da questão, é interessante expor um breve histórico sobre a relação entre intervenções em APP e a legislação ambiental vigente. O Código Florestal Brasileiro admite, em seu Artigo 3º § 1º, a supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente, **quando for necessária** à execução de obras, planos, atividades ou projetos de **utilidade pública ou interesse social**. Para discriminar os casos possíveis, foi preconizado no Código Florestal Artigo 1º incisos IV e V que, afora as possibilidades nele elencadas, demais obras, planos, atividades ou projetos deveriam ser previstos em Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, o que foi feito por intermédio da Resolução 369/2006, 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*. A norma mencionada tratou então de discriminar os casos em que é permitida a supressão de vegetação em APP, de utilidade pública e interesse social, **com a finalidade de possibilitar o bem-estar da população**.

2.4. Dos casos tolerados pela Resolução 369/06, os quais têm relação direta com o perímetro urbano, é considerado como de Interesse Social a regularização fundiária sustentável em ocupações de baixa renda e as obras de controle da erosão. Como de Utilidade Pública, a norma prevê a implantação de área verde pública e obras de infraestrutura de transporte, saneamento e energia, como também de captação e condução de água e de efluentes tratados, além das atividades de proteção sanitária.

2.5. De maneira semelhante, a proposta de Resolução da ABEMA e ANAMMA trata, dentre as atividades/empreendimentos sugeridos para regularização, os acessos, travessias, pontes, captação de água, equipamentos de infraestrutura para a geração de energia e assemelhadas, inclusive no interior de propriedades privadas. Algumas dessas atividades previstas na minuta apresentada estão contidas também na Resolução 369/06 como de utilidade pública e, nos casos

DA

em que os empreendimentos estiverem inseridos em áreas particulares, o próprio Código Florestal abre uma possibilidade, no Artigo 4º § 3º, de permitir a supressão **eventual e de baixo impacto ambiental em APP** e discrimina as possibilidades no Artigo 11 da Resolução 369/06, todas inseridas na proposta apresentada. Todavia, é necessário diferenciar as normas mencionadas. Enquanto a Resolução já existente faz alusão a novas intervenções em APP, a proposta ora analisada trata da regularização de intervenções já consolidadas. Como as possibilidades propostas já estão previstos na Resolução 369/06, acredita-se que a sua regularização, nestes casos, poderá ser feita sem maiores problemas, uma vez que se trata de ações eventuais e de baixo impacto ambiental, sendo que algumas delas podem ser caracterizadas como de utilidade pública e, portanto, de interesse da coletividade. No entanto, obedecendo-se a hierarquia das normas, acredita-se que não será por meio de uma Resolução Conama que essa regularização poderá ser viabilizada, uma vez que o Código Florestal não prevê a regularização de empreendimentos já existentes em APP e sim de obras a serem implantadas.

**2.6.** Ademais, também está prevista na proposta apresentada a possibilidade de regularização de edificações **para qualquer finalidade** em áreas urbanas; e em **marinas, parques aquáticos, balneários, empreendimentos de turismo e lazer**. É necessário enfatizar que estes casos não estão previstos na Resolução Conama nº 369/2006 nem para novos empreendimentos e, portanto, não são passíveis de intervenção ou supressão de vegetação, a fim de serem implantados. Sobre o assunto, é importante avaliar se atividades e empreendimentos, como os sugeridos para regularização na presente proposta, os quais envolvem lucros e não estão enquadrados como de interesse social ou de utilidade pública, devem ser anistiados pela desobediência à legislação ambiental. Nesse contexto, destaca-se que deve ser mantido o respeito à legislação ambiental, o que não fere o direito constitucional da propriedade, visto que, segundo a própria Constituição Federal e o Código Civil Brasileiro, a propriedade deve cumprir a sua função social. Ora, a função social da propriedade, princípio constitucional a ser obedecido, representa, tão somente, o respeito a interesses difusos e coletivos, como o direito, também constitucional, “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

**2.7.** Outros casos sugeridos para a possibilidade de regularização se referem a parcelamentos de solo em áreas urbanas em que houve a implantação de infraestrutura como arruamento e sistema de drenagem e também para áreas urbanizadas com equipamentos de infraestrutura urbana mínima como redes de água e esgoto, rede elétrica e coleta de resíduos. A esse respeito, é importante destacar que a proposta sugerida remete à idéia de que pode ser regularizada qualquer área caracterizada como de “ocupação antrópica consolidada” onde tenham sido instalados, até agosto de 2001, equipamentos de infraestrutura urbana, podendo ser estas áreas parceladas ou não, ocupadas ou não. Isso parece ir de encontro à legislação federal vigente, que permite apenas a regularização fundiária de loteamentos urbanos que abrangem exclusivamente as edificações em loteamentos **ocupados** por população urbana (Leis Ordinárias nº 6.766/1979 e nº 11.977/2009). Em linha semelhante segue a Resolução Conama 369/06, que trata como de interesse social e passível de intervenção a regularização **fundiária** sustentável de APP em área urbana **ocupada** por população predominantemente de baixa renda em Zonas Especiais de Interesse Social. Desta forma, acredita-se que não haja uma Lei que embase a criação de uma Resolução do Conama para as regularizações sugeridas neste item.

**2.8.** Um detalhe que deve ser mencionado é que a proposta de Resolução sugere como data limite para que sejam possíveis as regularizações das ocupações antrópicas consolidadas, a mesma da Medida Provisória nº 2.166-67/2001, que alterou o Código Florestal em vários dispositivos, inclusive com relação às APP. No entanto, desde a promulgação da Lei nº 7803, de 19 de julho de 1989, que incluiu Parágrafo Único ao Artigo 2º do Código Florestal, já estava

explícito que as APP se referem não apenas ao espaço rural, mas também a áreas urbanas, tornando óbvia a necessidade e a obrigatoriedade do respeito às APP também em área urbana, como segue:

*Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.*

### 3. Quanto ao mérito e à relevância da proposta

3.1. A Resolução proposta vai de encontro ao posicionamento técnico que o MMA vem tomando com relação às APP urbanas, incansavelmente discutido entre toda a equipe, que acredita não ser aconselhável abrir ainda mais possibilidades de intervenções em APP, especialmente àquelas inseridas em áreas urbanas consolidadas, no geral extremamente vulneráveis e degradadas e causando riscos à população, e ainda com o agravante de tais atividades não envolverem utilidade pública nem interesse social. É certo que a proposta apresentada não trata de possíveis intervenções futuras e sim das já consolidadas em APP onde não existe vegetação **nativa**. No entanto, acredita-se que não está claro o grau de degradação da APP onde está inserido o empreendimento ou atividade a ser regularizada e nem a importância da sua função ecológica ou a necessidade e viabilidade de sua recuperação. Considera-se, portanto, que a criação desta Resolução deva ser cuidadosamente avaliada, uma vez que ela pode abrir ainda mais brechas na legislação ambiental, que é a maior aliada na defesa do meio ambiente, custando no aumento da degradação ambiental nas cidades.

3.2. As intervenções sem critérios ocorridas nas APP são hoje causa dos mais graves problemas urbanos, ambientais, sociais, sanitários, de segurança e de má qualidade de vida das populações urbanas. Um dos grandes enfrentamentos ambientais em áreas urbanas prende-se ao fato de que as APP geralmente coincidem com áreas inadequadas à ocupação humana, como áreas de encostas, beira de cursos d'água e topos de morros, que geralmente se caracterizam por serem áreas ambientalmente vulneráveis e que exercem funções essenciais ao equilíbrio ambiental das cidades. Nas zonas urbanas, a manutenção das Áreas de Preservação Permanente prevista na legislação ambiental é fundamental para manter a integridade dos processos ecológicos essenciais ao bem-estar, à segurança e à melhoria da qualidade de vida das populações urbanas e o interesse privado não deve, de forma alguma, se sobrepor a esses direitos essenciais e coletivos. Sabe-se que o crescimento intenso e irregular das cidades degradou o meio ambiente urbano, pelo acesso irrestrito e inadequado do espaço, particularmente em Áreas de Preservação Permanente. Acredita-se que os órgãos ambientais competentes devem ter como compromisso o impedimento da continuidade desse processo e a penalização pelas irregularidades cometidas, que prejudicou o interesse difuso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e não devem defender a anistia ao desrespeito à legislação vigente e o conseqüente prejuízo à população residente nas cidades brasileiras.

3.3. As APP desempenham importante papel na dinâmica ambiental e a sua interface com as ações antrópicas estão diretamente ligadas ao uso do solo. A seguir, alguns exemplos:

- A preservação das matas ciliares é imprescindível à conservação dos recursos hídricos, uma vez que a proteção do solo exercida pela cobertura vegetal ao longo dos corpos d'água impede a erosão e o conseqüente processo de assoreamento e evita a poluição, mantendo a

DA

qualidade da água. Favorece também à preservação de corredores ecológicos, possibilitando o fluxo gênico da flora e da fauna;

- A impermeabilização do solo, típica de áreas urbanizadas, dificulta a infiltração e a drenagem pluvial, potencializando a ação das águas na sua dinâmica natural, cujas conseqüências para a população são inundações e enchentes;
- A proteção das APP destinadas a proteger a estabilidade geológica e o solo previne contra a ocorrência de enxurradas e deslizamentos de terra, contribuindo para a segurança das populações urbanas;
- A manutenção de áreas verdes no perímetro urbano é requisito essencial para proporcionar uma maior qualidade de vida e conforto ambiental à população, amenizando a temperatura e mantendo a umidade do ar, além de ser essencial para inserir os elementos naturais capazes de amenizar a poluição visual das cidades, via de regra excessivamente adensada. A manutenção da vegetação das APP transforma as cidades em um ambiente aprazível, a partir da diversificação da paisagem, com a inserção de elementos naturais no cenário urbano, garantindo o direito da população a cidades sustentáveis, aclamado pelo Estatuto da Cidade, que representa os anseios da sociedade brasileira, uma vez que é incontestável o processo participativo que ocorreu no seu processo de elaboração, até a sua publicação.

#### **4. Conclusão**

**4.1.** É necessário enfatizar que a proposta de Resolução trata de temática tipicamente local, portanto de competência do órgão ambiental municipal, se houver. No entanto, na elaboração da proposta de resolução encaminhada pela ABEMA e ANAMMA, não há indícios de que houve participação direta dos órgãos municipais pertencentes ao SISNAMA. Destaca-se também que a proposta não acompanhou uma exposição de motivos que justificasse a criação da Resolução.

**4.2.** Mais que isso, o Código Florestal e a Resolução Conama 369/2006, que prevê os casos com permissividade de intervenção em APP, permitem apenas as atividades ou empreendimentos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental e, portanto, não admitem, de modo algum, os tipos de empreendimentos que a proposta em epígrafe pretende incluir. Como o Código Florestal não permite estas exceções, não faz sentido que a sua regularização seja feita, como indicado na proposta de Resolução, se não pelo mérito da questão, ao menos pela hierarquia das normas, que não permite que uma Resolução contrarie uma Lei Ordinária Federal, o que tornaria a nova Resolução ilegal e sem condições de ser implementada.

**4.3.** Por fim, é importante enfatizar que a manutenção das funções das APP extrapola as questões exclusivamente ambientais e, nesse aspecto, o interesse público sempre deverá ser sobreposto ao interesse privado. É imprescindível que seja considerado, como embasamento para a presente análise, o princípio constitucional da Função Social da Propriedade, que consiste numa forma de limitação ao direito de propriedade e define que o titular de domínio tem não apenas direitos, mas também obrigações com relação aos demais membros da comunidade e deve utilizar a propriedade conforme o exigir o bem-estar de todo o grupo social, sem sacrificar os direitos fundamentais do homem e mantendo o equilíbrio ecológico da propriedade e do seu entorno, bem como a saúde e a qualidade de vida das comunidades residentes e vizinhas.

DA

4.4. Diante do exposto e da ausência de informações e justificativa técnica que embase tão profunda alteração na legislação ambiental e respeitando a Constituição Federal, o Código Civil Brasileiro, a legislação ambiental vigente e o princípio da Função Social da Propriedade, sugere-se que a proposta de criação de Resolução Conama seja rejeitada pela Câmara Técnica competente.

À sua consideração.

Em, 23 de fevereiro de 2010

*Rosângela de Assis Nicolau*

**ROSÂNGELA DE ASSIS NICOLAU**  
Analista Ambiental – MMA/SRHU/DAU

De acordo, em 23/02/2010. Ao Departamento de Apoio ao Conama, com cópia à Gerência de Conservação da Biodiversidade DCBIO/SBF/MMA, conforme solicitado.

*Marcos Pellegrini Bandini*  
**MARCOS PELLEGRINI BANDINI**

Diretor de Ambiente Urbano – MMA/SRHU/DAU - Substituto