

## **Introdução**

O presente estudo, que se utiliza exclusivamente da pesquisa bibliográfica como embasamento às suas discussões, tem por objetivo discorrer acerca do surgimento das áreas urbanas consolidadas, como consequência da crescente e desordenada urbanização que ocorreu no Brasil, especialmente nos últimos sessenta anos, buscando evidenciar, que em diversos casos, a sua regularização constitui-se na melhor solução, atendendo questões tanto de ordem ambiental, quanto social.

Segundo contextualização trazida pelo artigo 47, inciso II, da Lei 11.977/2009, a área urbana consolidada consiste na parcela da área urbana com densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, dois dos equipamentos de infraestrutura urbana indicados pela lei, dentre eles: “a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos” (BRASIL, 2009).

No Brasil, percebe-se que as áreas urbanas consolidadas são produtos de ocupações irregulares, que se solidificam de inúmeras formas, dentre elas, pelas favelas, assentamentos autoprozuidos resultantes de invasões e ocupações, ou ainda, por loteamentos irregulares ou clandestinos, constituídos na mais absoluta ilegalidade, sem qualquer preocupação de ordem urbanística ou registral.

Ocorre que, muitas das citadas ocupações estão inseridas, irregularmente, em áreas de preservação permanente, que, segundo a Lei Florestal n.º. 12.651/2012, objetiva a preservação dos recursos hídricos, da paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, a proteção do solo, bem como assegurar o bem-estar das populações humanas.

No entanto, ante o problema instalado, e com permissivo legal, a regularização fundiária torna-se imperiosa, e nesse sentido, discorre o trabalho em pauta, acerca dos procedimentos cabíveis para que se possa efetivamente alcançar referida regularização.

Neste contexto, a Resolução n.º. 369/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, desempenha importante papel, na medida em que, elenca as hipóteses em que é possível ocorrer a intervenção ou supressão de vegetação nativa em áreas de preservação permanente, bem como, elenca os procedimentos que permearão o processo de regularização fundiária.

Diversas normas infraconstitucionais colaboram para a resolução destes conflitos, porém, é imprescindível o estudo e aplicabilidade sistêmica da Constituição Federal de 1988, na medida em que, tanto o meio ambiente ecologicamente equilibrado quanto o direito social à moradia, possuem proteção no referido diploma legal.

Portanto, verifica-se, que nas referidas situações conflitantes, coexiste, tanto o direito fundamental à propriedade, o qual é pilar de sustentação da vida em sociedade, quanto o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como garantia para as presentes e futuras gerações. Assim, é imprescindível que, para a resolução do caso concreto, sejam usados critérios de proporcionalidade e razoabilidade, e que, sempre que possível, ambos os princípios possam ser compatibilizados.

## **1 Os Princípios do equilíbrio e do desenvolvimento sustentável**

Os princípios são considerados fontes e norteadores de toda a legislação ambiental. A partir de sua contextualização e interpretação, possuem a finalidade de orientar o desenvolvimento socioeconômico e a aplicação de políticas ambientais, enquanto instrumento de proteção ao meio ambiente, e por conseguinte, à própria vida humana.

A Lei n.º. 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, conceitua e elenca os objetivos do desenvolvimento sustentável ao dispor em seu artigo 2º, a finalidade precípua de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, assegurando assim, condições ao desenvolvimento socioeconômico, bem como aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Ademais, continuamente preceitua em seu artigo 4º, que a Política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização entre o desenvolvimento econômico-social e a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Importante ressaltar que, a Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente e desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, também conhecida como ECO-92, estabeleceu os princípios fundamentais e o programa de ação, denominado Agenda 21, para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Dentre os referidos princípios, destaca-se o quarto, ao determinar que, para o alcance do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, não podendo ser considerada de forma isolada em relação a ele.

Assim, percebe-se, que, concomitantemente com a discussão que permeia o desenvolvimento sustentável, encontra-se o próprio conceito de qualidade de vida, pois, sem o devido cuidado para o meio ambiente, é impossível permitir que as presentes e futuras gerações desfrutem de uma vida com qualidade.

Sequencialmente, com o advento da Constituição Federal de 1988, a sustentabilidade do meio ambiente foi protegida, especialmente pelas disposições contidas no artigo 170, inciso VI e no artigo 225, *caput*.

Através dos citados dispositivos legais, fomenta-se o desenvolvimento do país, econômica e socialmente, desde que, seja observado a defesa do meio ambiente, para as presentes e futuras gerações.

Pretende o texto constitucional, encontrar um ponto de equilíbrio entre a utilização consciente e racional dos recursos naturais e o crescimento econômico, e para tanto, preceitua que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é uso comum de todos e necessário para a sadia qualidade de vida, constituindo-se assim, em bem indisponível.

Os recursos naturais não são inesgotáveis, e por isso, não se admite que as atividades econômicas se desenvolvam preterindo de tal fato. O desenvolvimento econômico é imprescindível para o progresso e pilar da vida em sociedade, no entanto, objetiva-se a coexistência harmônica entre a economia e meio ambiente, buscando-se assim que tal progresso ocorra de forma sustentável e planejada, de modo a não comprometer ou tornar inócuos, os recursos hoje existentes (FIORILLO, 2008).

Nesse sentido, verifica-se que, o desenvolvimento sustentável, busca a harmonização entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico. Através de tal princípio, busca-se a utilização racional dos recursos naturais não renováveis, também conhecido como meio ambiente ecologicamente equilibrado ou também denominado codesenvolvimento (SIRVINSKAS, 2011).

Não há que se falar em qualidade de vida ou vida em plenitude, sem a harmonização entre o referido direito à vida e o desenvolvimento sustentável, na medida em que, este, permitirá a fruição de tudo quanto for necessário para a realização das finalidades vitais, sem harmonização com a sustentabilidade.

Assim, a consolidação do desenvolvimento sustentável representa o esforço contínuo em equilibrar e integrar os três pilares do bem-estar social em benefício das atuais e futuras gerações (SIRVINSKAS, 2011).

Somente aquelas soluções que considerem conjuntamente questões sociais, ambientais e econômicas, podem ser intituladas de desenvolvimento sustentável, pois ao mesmo tempo em que há a alavancagem do desenvolvimento econômico, trará também impactos positivos para o meio ambiente e à sociedade como um todo.

É necessário desta forma, compatibilizar a sustentabilidade com a tecnologia, em prol do meio ambiente, ou seja, toda decisão, política, econômica ou social, precisa ter um viés

ambiental, onde a referida questão ambiental deve ser parte integrante da decisão econômica (SIRVINSKAS, 2011).

Ressalte-se que, nos dizeres de Leite (2012):

(...) o conceito de sustentabilidade, por seu caráter normativo, é muito abstrato, o que gera a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre os impactos da atuação humana nos ambientes em que estão inseridos, com destaque para as cadeias produtivas, as cidades e o meio natural, de modo a orientar de que forma as questões decorrentes devem ser tratadas.

No contexto do desenvolvimento urbano sustentável, busca-se realizar essa aprofundamento avaliando a situação atual sob a perspectiva das cidades e levantando ainda a influência do setor da construção sobre elas com o objetivo de observar como o setor poderia estimular a promoção da sustentabilidade urbana e contribuir com a promoção do desenvolvimento sustentável global.

Diante do exposto, tem-se que, o princípio do desenvolvimento sustentável é baseado no tripé, social, econômico e ambiental, e objetiva, concomitantemente, a redução das desigualdades sociais, a vedação da degradação ambiental e a promoção do desenvolvimento econômico, com o uso controlado e sustentável dos recursos naturais.

No mesmo sentido, buscando a proteção do meio ambiente, o princípio ambiental do equilíbrio é aquele pelo qual, todas as possíveis implicações advindas como consequência da intervenção no meio ambiente, devem ser sopesadas a fim de que, seja eleita a solução que melhor concilie um resultado globalmente positivo (SERVINSKAS, 2011).

Todos, indistintamente, devem avaliar as possíveis consequências que uma determinada medida pode vir a causar no ambiente como um todo, pois, a partir de tal ponderação, poderá se eleger, conscientemente, a medida que venha a ser útil para a coletividade, evitando excessivos gravames ao meio ambiente, e por consequência, à sadia qualidade de vida.

Portanto, pode-se dizer que o princípio do equilíbrio está estritamente relacionado com a ideia de custo-benefício, ou seja, pressupõe uma avaliação entre as consequências que a intervenção humana causará, sejam ambientais, econômicas ou sociais e quais os benefícios que dela resultará.

## **2 O meio ambiente e a proteção constitucional**

O meio ambiente encontra proteção legal perante a Constituição Federal, em seu Título VIII, intitulado Da Ordem Social e especificamente em seu Capítulo VI, ao assegurar, em seu artigo 225, a proteção ao meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana,

determinado que, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial para a sadia qualidade de vida, constituindo-se em dever, tanto do Poder Público quanto de toda a coletividade, sua defesa e preservação, para as presentes e futuras gerações.

No mesmo sentido, o texto constitucional, em seu artigo 225, § 1º, objetivando a efetividade do referido direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, arrola as medidas e providências que incumbem ao Poder Público, impondo os deveres inadiáveis de:

- I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão somente através de Lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (BRASIL, 1988).

A teor dos dispositivos supra citados, resta claro e evidente que, a Constituição Federal, ao definir o meio ambiente como um direito fundamental de todos, almeja que sua utilização ocorra de forma responsável pela sociedade, evitando, que seu uso desordenado e insustentável, comprometa-o para as futuras e até mesmo para as presentes gerações.

Nesse interim, verifica-se que a atual Constituição Federal, conscientemente explicita, que a qualidade do meio ambiente é um patrimônio, cuja preservação, recuperação e revitalização são normas cogentes ao Poder Público, de caráter imperativo e irrenunciável, como forma de assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu desenvolvimento, assegurando precipuamente, o próprio direito à vida. (SILVA, 2008).

Segundo o citado autor, as normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, na condição de matriz de todos os demais direitos fundamentais da espécie humana, é que deve nortear toda a atuação no que concerne ao meio ambiente, ficando acima de questões relacionadas ao desenvolvimento e ao próprio direito de propriedade, que, embora também encontrem proteção na Carta Maior, não podem se sobrepor ao direito fundamental à

vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que, em última análise, visa proteger um valor maior, qual seja, a qualidade da vida humana.

Assim, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, trata-se de um típico direito de terceira geração, que assiste a todo o gênero humano e constitui-se em extensão do próprio direito à vida, na medida em que, sua efetiva proteção, não se restringe unicamente à vida, mas abrange à sadia qualidade de vida.

Vale ressaltar, que, muito embora o texto Constitucional enfatize a atuação preventiva no que tange a proteção ao meio ambiente, igualmente não descuida de medidas repressivas, e sob tal prisma, todas as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, sujeitarão seus respectivos infratores, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (PAULO; ALEXANDRINO, 2012).

No entanto, para a correta dimensão dos direitos que integram a terminologia meio ambiente, é necessário, *a priori*, conceituá-lo.

Nos dizeres de Bulos (2010, p. 689), “o meio ambiente ecologicamente equilibrado é o complexo de relações entre o mundo natural e os seres vivos”.

No mesmo sentido, RAYNAUT (2004) pondera que, a própria noção de meio ambiente é complexa, pois, uma vez que utiliza-se a terminologia meio ambiente e não ecossistemas, o ser humano, individual ou coletivamente, integra referida noção, como ocupante e utilizador de um espaço e do conjunto de objetos e seres bióticos e abióticos que abarca.

Portanto, resta claro e evidente, que o homem, é parte integrante do meio ambiente, constituindo-se com um primeiro desafio, a necessidade de repensar o modo como enxergamos o referido ambiente.

### **3 O crescente fluxo migratório para centros urbanos e o surgimento das áreas urbanas consolidadas como ocupações irregulares**

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), até o ano de 1950, o Brasil era um País predominantemente rural, sendo que somente a partir desta década é que o processo de urbanização se intensificou.

Especificamente em 2010, ano em que foi realizado o último censo demográfico, 84% (oitenta e quatro por cento) da população estava concentrada nas cidades, sendo que somente 16% (dezesesseis por cento) permanecia no meio rural.

Referida informação, por si só, já representaria um desafio no que concerne a busca de instrumentos capazes de processar todos os conflitos decorrentes de tal fenômeno.

No entanto, vale ressaltar, que nem todas as regiões se desenvolveram igualmente, e assim, a crescente urbanização no território brasileiro ocorreu de forma desordenada e diferenciada em cada uma de suas regiões, o que acentuou ainda mais os problemas urbanísticos.

Vale ressaltar, que a região sudeste, formada pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, constitui-se na mais populosa, onde, segundo dados do referido Instituto, 92,95% da população, concentra-se no meio urbano, o que representa, 74.696.178 (setenta e quatro milhões, seiscentos e noventa e seis mil e cento e setenta e oito) pessoas.

Esse acentuado fluxo migratório que ocorreu nos centros urbanos, exige uma efetiva atuação dos gestores, evitando assim o desencadeamento de uma série de outros problemas sociais, tais como a favelização, a criminalidade, o desemprego e a poluição do ar e da água.

O fato é que, com a citada urbanização ocorrida nos últimos sessenta anos e, somado ao déficit habitacional que o fenômeno gerou, surgiram as conhecidas ocupações irregulares.

Segundo Castro *apud* Fortini; Esteves; Dias (2008), várias são as formas de irregularidade fundiária, destacando-se, dentre elas, as favelas, os assentamentos autoproduzidos e resultantes de invasões e ocupações e os loteamentos irregulares.

E foi justamente nesse sentido, que surgiram as chamadas áreas urbanas consolidadas, demandando por regulamentação como um instrumento de regularização fundiária.

Resta claro e evidente que, no Brasil há um déficit habitacional que acaba influenciando e estimulando o crescimento das referidas ocupações informais, que, cumpre evidenciar, é uma realidade da maioria das cidades brasileiras. No entanto, é necessário lembrar que, a própria Constituição Federal de 1988, elenca em seu artigo 6º, a moradia, à condição de um direito social, o que exige uma ação por parte do Poder Público, no sentido de resolver o citado obstáculo. Ademais, quem reside de forma irregular, convive com a permanente insegurança, e, uma vez que não se tem garantido o direito à moradia, igualmente outros direitos ficam à mercê de proteção, tais como o direito ao trabalho, lazer, educação e a própria saúde.

Subsidiariamente, vale ressaltar, que a regularização fundiária, além de constituir-se em dever do Poder Público, também acarreta em benefícios na gestão dos territórios urbanos, pois, na medida em que referidas ocupações tornam-se regulares, passam a integrar os cadastros municipais, para todos os efeitos legais e fiscais.

A Lei n.º 11.977 de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o programa minha casa, minha vida (PMCMV) trouxe importantes contribuições ao tema, especialmente ao dispor sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, de maneira abrangente, inclusive conceituando o que vem a ser as chamadas áreas urbanas consolidadas, conforme já mencionado na Introdução deste trabalho.

O referido diploma legal, esclarece em seu artigo 46, acerca da chamada regularização fundiária, que consiste no conjunto de medidas, jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que, visam à regularização de assentamentos irregulares e a consequente titulação de seus ocupantes, garantindo, o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim sendo, a regularização fundiária pode ser entendida como um instrumento para promoção da cidadania, e que, a partir de um conjunto de medidas, visa reconhecer e tornar regular uma área que já está ocupada.

Finalmente, salutar esclarecer, que as áreas consideradas de risco, tais como as zonas de passagem de enchentes, áreas alagadiças e inundáveis, com corrida de lama, de movimentos de massa rochosa, inflamáveis ou áreas aterradas com materiais nocivos, são, irregularizáveis, conforme disciplina a Resolução n.º 369 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Nesses casos específicos, o Poder público deve remanejar estas populações para áreas consideradas seguras, evitando maiores danos e responsabilizações.

#### **4 Normatividade constitucional e infraconstitucional e a proteção das áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas**

A fim de que a abordagem acerca do tema intitulado regularização fundiária seja adequada, é necessário um estudo sistêmico envolvendo alguns diplomas legais.

*A priori*, e na condição de Lei Suprema, a própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23, com destaque nos incisos VI, VII e IX, determina a competência comum entre os quatro entes federativos, quais sejam, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para a proteção ao meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas; para a preservação das florestas, da fauna e da flora, e para a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Por sua vez, o artigo 30, incisos I e VIII, assegura aos Municípios, competência exclusiva para, legislar sobre assuntos de interesse local e também para promover, no que



couber, o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Referido ordenamento territorial constitui-se em instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e deve compor o Plano Diretor dos Municípios, o qual, segundo o artigo 182, § 1º, do diploma legal em pauta, é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo discricionária sua elaboração para as cidades menores.

Já no plano das normas infraconstitucionais, o tema em questão encontra respaldo legal na Lei Florestal de nº. 12.651/2012, que, dentre outros, determina a possibilidade de supressão ou intervenção de vegetação nativa em área de preservação permanente ou ainda, quando o Poder Público pode declarar determinadas áreas como áreas de preservação permanente.

Acrescenta-se que, para efeito de regularização fundiária de assentamentos urbanos, a Lei 11.977/2009, art. 47, inc. V, considera como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita às regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”, às quais pode o Poder Público manter em APP, desde que não estejam situadas em áreas de risco.

A título elucidativo, a conceituação de área de preservação permanente (APP), é esclarecido pela Lei Florestal nº. 12.651/2012, em seu artigo 3º, que define-a como sendo a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, cuja função ambiental é a preservação de recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica e a biodiversidade, a facilitação do fluxo gênico de fauna e flora, bem como a proteção do solo, assegurando o bem-estar das populações humanas.

Sob tal prisma, o artigo 8º da citada Lei Florestal, esclarece que, tanto a intervenção quanto a supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente, ocorrerá, de forma excepcional, e somente nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou ainda de baixo impacto ambiental.

Assim, parte-se do pressuposto de que a regra é a proteção dos ecossistemas classificados como áreas de preservação permanente, e somente, excepcionalmente se admitirá a supressão ou intervenção em APP, cabendo ao Poder Público Municipal realizar o juízo de admissibilidade necessário a cada caso concreto, sempre de forma motivada e usando de critérios de razoabilidade e proporcionalidade,

É imprescindível esclarecer quais são os casos que integram as situações de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental. Neste viés, a referida Lei Florestal, em

seu artigo 3º, incisos VIII, IX e X, traz o rol, meramente exemplificativo, onde a supressão e a intervenção de vegetação nativa, pode ser autorizada. São eles:

**VIII – Utilidade Pública:**

- a) As atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
- c) atividades e obras de defesa civil;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
- e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

**IX – 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 plantios com espécies nativas;
- b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
- c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
- d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.
- e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;
- f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;
- g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

**X – atividades eventuais ou de baixo impacto social:**

- a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;
- b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;
- c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;
- d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;
- e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;
- f) construção e manutenção de cercas na propriedade;
- g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;
- h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;

- i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;
- j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;
- k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

No mesmo sentido, compondo as normas infraconstitucionais que abordam o referido tema, pode-se evidenciar a já citada Lei nº. 11.977 de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o programa minha casa, minha vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Referido diploma legal trouxe importantes contribuições ao tema, a iniciar pela conceituação de áreas urbanas consolidadas, definida em seu art.47, inciso II, como sendo a parcela da área urbana com densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Ainda, o referido diploma legal, esclarece em seu artigo 46, que a chamada regularização fundiária consiste no conjunto de medidas, jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que, visam à regularização de assentamentos irregulares e a consequente titulação de seus ocupantes, garantindo, o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, a regularização fundiária pode ser entendida como o conjunto de medidas que visa reconhecer e tornar regular uma área que já está ocupada.

Igualmente neste interim, a Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2011, intitulada de Estatuto das Cidades, traz importantes contribuições ao tema, que, dentre outros, incluiu entre as diretrizes da política urbana, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

E finalmente, a Resolução nº. 369 de 28 de março 2006, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), elenca os casos excepcionais que possibilitam a intervenção e supressão de vegetação em área de preservação permanente, além de elencar as exigências e atos necessários para compor o procedimento de regularização fundiária.

*A priori*, o artigo 3º da referida Resolução menciona, a necessidade de que o requerente da intervenção ou supressão, dentre outros, comprove, a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos; o atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água; a averbação da APP e ainda, a inexistência de risco de agravamento de fenômenos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

No mesmo sentido, o artigo 4º, § 2º, da Resolução em estudo, exige, para a intervenção ou supressão de vegetação, autorização do Órgão Ambiental Municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas.

Portanto, compete ao Município, em área urbana ou de expansão, autorizar a supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente, desde que a situação seja enquadrada, como de utilidade pública, interesse social ou ainda, como de baixo impacto ambiental (MUKAI, 2010).

## **5 Requisitos que autorizam a regularização fundiária**

A regularização fundiária, a teor do disposto no artigo 46 da Lei 11.977/2009, consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que objetivam a regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a viabilizar e garantir o efetivo direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Especificamente quanto a referido tema, o artigo 9º da Resolução nº. 369/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, elenca os requisitos e condições que são necessários para a intervenção ou supressão de vegetação em APP e a consequente regularização fundiária.

A citada Resolução menciona que é necessário que as ocupações sejam de baixa renda e predominantemente residenciais e ainda, que estejam localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, no Plano Diretor ou outra legislação municipal.

Segundo a Resolução em pauta, a ocupação inserida em área urbana deve possuir no mínimo três dos seguintes itens de infraestrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia e ainda, apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare.

No mesmo sentido, para que se sejam passíveis de regularização fundiária, as ocupações devem estar adequadas ao conceito de consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001.

No que tange ao Poder Público Municipal, este, deve apresentar o Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple, exemplificativamente, o 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; a caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área; a 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; comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores; a garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água e realização de audiência pública.

Assim, verifica-se que, compete ao Município, em área urbana ou de expansão, autorizar a supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente, desde que a situação seja enquadrada, como de utilidade pública, interesse social ou ainda, como de baixo impacto ambiental (MUKAI, 2010).

Convém ressaltar, que a Lei nº. 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em área urbana, possui hierarquia superior à citada Resolução do CONAMA, e assim, esta deve ser observada somente de forma excepcional, para suprir omissões da citada lei federal.

Finalmente, observe-se que a Lei nº.10.257/2001, que institui o Estatuto das Cidades, e que igualmente possui hierarquia superior à Resolução em pauta, prevê a possibilidade da regularização fundiária para atender a ordem urbanística e o interesse sócia.

## **6 Do conflito entre princípios do direito de propriedade e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**

Conforme já mencionado, os casos concretos que envolvem a temática das áreas urbanas consolidadas, evidenciam o conflito entre dois direitos fundamentais, quais sejam, o direito social à moradia, o qual constitui-se em pilar de sustentação da vida em sociedade e o direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, é salutar analisar a cada caso, utilizando-se de critérios de proporcionalidade e razoabilidade, de modo que, em sendo possível, ambos possa coexistir de forma harmônica.

Assim, uma vez instalada o que podemos nominar como “cidades ilegais”, é cogente o dever de agir do Poder Público, inclusive para evitar que sua omissão, não gere, posteriormente, o dever de indenizações.

Ademais, em diversas situações, a própria intervenção ou supressão de vegetação nativa e a conseqüente regularização fundiária traz maiores benefícios do que a própria manutenção de ocupações irregulares.

Quem reside de forma irregular, não tem violado, somente o seu direito social de moradia, mas também o próprio direito ao trabalho, lazer, educação e saúde.

Finalmente, a regularização de referidas ocupações permitirá ao Poder Público que estas sejam incluídas nos cadastros municipais, para todos os efeitos legais e fiscais.

### **Considerações finais**

O presente estudo se propôs a analisar a problemática das ocupações irregulares em áreas urbanas consolidadas, especialmente quando as referidas ocupações integram as áreas de preservação permanente.

Para tal, foram observados os objetivos estabelecidos no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, bem como a Lei nº. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº. 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambientes, a Lei Florestal nº. 12.651/2012 e as Resoluções nºs. 302/2002, 303/2002 e 369/2006, todas do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente).

Em virtude da crescente e desordenada urbanização ocorrida nos últimos sessenta anos e o déficit habitacional existente no Brasil, as ocupações irregulares foram surgindo, inclusive em áreas de risco, como encostas e morros.

Nesse sentido, o Poder Público, tem o poder-dever de agir em tais casos, evitando que sua omissão gere danos muito maiores, bem como o conseqüente dever de indenizar.

Assim, ante a instalação da problemática, faz-se necessário analisar, a teor do disposto na legislação pátria, especialmente na Lei Florestal nº. 12.651/2012 e na Resolução nº. 369/2006 do CONAMA, se há permissivo legal que autorize a intervenção ou supressão de vegetação nativa nessas áreas de preservação permanente.

Sendo possível, torna-se imperioso a implementação de atividades pelo Poder Público local para promover a regularização fundiária.

Nesse sentido, alguns aspectos devem ser especialmente observados, como é o caso da apresentação, pelo Município, do Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

Referido Plano de Regularização Fundiária Sustentável, deve conter, o levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando os passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação e áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas; a caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área. Deve especificar ainda, os sistemas de infraestrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, 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; indicar as faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas por lei; Deve igualmente, identificar as áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos e de corrida de lama; contemplar medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP que não seja passível de regularização nos termos da lei; comprovar a melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores; garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; e realização de audiência pública.

No mesmo sentido, deve-se levar em consideração que a gestão das áreas de preservação permanente deve ser integrada ao plano diretor, pois, dificilmente, uma ação que esteja circunscrita aos limites da APP terá êxito uma estreita articulação com a gestão do seu entorno, o que implica o estabelecimento de um jogo inter-escalar na definição e implementação das metas planejadas.

Finalmente, vale enfatizar a necessidade de que haja a ponderação entre os princípios do direito à propriedade e do direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo que ambos possam ser relativizados, mas compatibilizados de forma harmônica em cada caso concreto.

## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938compilada.htm). Acesso em: 24 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 jul. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm). Acesso em 24 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs. 6.938 de 31 de agosto de 1981; 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e 11.428 de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs. 4.771 de 15 de setembro de 1965 e 7.754 de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 mai. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm). Acesso em 20 set. 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito constitucional ao alcance de todos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006**. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 de mar. 2006. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em 25 ago. 2016.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio Cesar dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000402.pdf>. Acesso em 25 set. 2016.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 9ª ed. São Paulo: Editora Método, 2012.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.



SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 31<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.