



## RELATÓRIO FINAL COMPLEMENTAR DA COMISSÃO MISTA DO PLANO DE MANEJO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DA BALEIA FRANCA

**Presidente:** Deputado Volnei Weber

**Vice-Presidente:** Deputado Rodrigo Minotto

**Relator:** Deputado José Milton Scheffer

**Membros:** Deputada Dirce Heiderscheidt substituindo o Deputado Emerson Stein, Deputado Fabiano da Luz, Deputado Marquito, Deputado Ivan Naatz.

### 1 – RELATÓRIO

Na precedente Reunião da Comissão Mista do Plano de Manejo da Área de Preservação Ambiental da Baleia Franca, apresentei o relatório final em que me manifestei a favor do pronunciamento desta Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina em prol da revisão do Plano de Manejo da referida unidade de conservação.

No entanto, verificou-se a necessidade de atualizar o texto apresentado, com o propósito de incluir o Parecer nº 00018/2025/CONSUNIAO/CGU/AGU, exarado após a apresentação do relatório desta comissão, o qual tratou da regularização fundiária urbana (Reurb) na Área de Preservação Ambiental da Baleia Franca (APABF), cujo conteúdo passo a sintetizar:

A Consultoria-Geral da União (CGU) foi instada a se manifestar acerca da eventual existência de controvérsia jurídica na aplicação da regularização fundiária urbana na área abrangida pela APABF.

Inicialmente, a CGU relata que a Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (PFE/ICMBio)



possui entendimento segundo o qual não é possível a realização de Reurb em núcleos urbanos informais localizados no Bioma Mata Atlântica<sup>1</sup>.

O fundamento jurídico é que a Mata Atlântica possui proteção legal específica desde o Decreto nº 99.547, de 25 de setembro de 1990, atualmente pela Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que, por se tratar de norma específica, prevalece sobre a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a qual disciplina o processo de regularização fundiária urbana.

Por sua vez, a Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima possui manifestação<sup>2</sup> segundo a qual o regime geral de consolidação de ocupação previsto no Código Florestal (arts. 61-A e 61-B) não pode ser aplicado em área de proteção permanente (APP).

Com base nisso, considerando a semelhança entre “área rural consolidada” do Código Florestal e a regularização fundiária urbana, concluiu-se que a Reurb não é aplicável no Bioma Mata Atlântica, de modo a dotar o regime protetivo ambiental de coerência.

Já a Secretaria Nacional de Periferias do Ministério das Cidades<sup>3</sup> considera que existe a possibilidade de regularização fundiária em área de unidades de conservação de uso sustentável, como no caso da APABF, desde que precedida de estudo técnico ambiental e mediante aprovação urbanística e ambiental pelos órgãos competentes.

Mencionados os referidos entendimentos, a CGU argumentou que a vedação à aplicação do regime geral de consolidação do Código Florestal em APP não pode ser adotada por analogia no caso da realização de Reurb na APABF. Isso

---

<sup>1</sup> Nota nº 00062/2024/CPARF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU; Parecer nº 00130/2023/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU.

<sup>2</sup> Parecer n. 00206/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU.

<sup>3</sup> Nota Técnica nº 57/2024/CGREG-MCID/DEPE-MCID/SNP-MCID-MCID.



porque o art. 11 da Lei nacional nº 13.465, de 2017, admitiu expressamente a observância das normas de consolidação do Código Florestal, sem qualquer discriminação do tipo de área ambiental a ser protegida.

Ademais, a Lei da Reurb exclui de seu âmbito de aplicação apenas duas hipóteses: [1] áreas indispensáveis à segurança nacional; e [2] à defesa, desde que reconhecidas por decreto do Poder Executivo Federal, as quais não coincidem com o caso sob exame.

Sendo assim, a CGU conclui que APABF sobreposta ao Bioma Mata Atlântica não representa um empecilho incontornável à regularização fundiária urbana das construções consolidadas, desde que realizadas as devidas compensações e adequações ambientais, nos termos do art. 11 da Lei nº 13.465, de 2017, que reconheceu expressamente a aplicação dos arts. 64 e 65 do Código Florestal, na hipótese de regularização fundiária urbana em área consolidada.

Dessa forma, ratifico os fundamentos e a conclusão apresentada no relatório anterior ao qual adiciono **MANIFESTAÇÃO** pelo pronunciamento desta Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina em prol da adoção do Parecer nº 00018/2025/CONSUNIAO/CGU/AGU pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, de modo a possibilitar a realização da Reurb na APABF, ainda que localizada no Bioma Mata Atlântica, atendidos os requisitos legais.

Sala das Comissões,

Deputado José Milton Scheffer  
Relator



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA DA UNIÃO

PARECER Nº 00018/2025/CONSUNIAO/CGU/AGU

**NUP: 00400.003465/2024-95**

**INTERESSADOS: CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**ASSUNTOS: PEDIDO DE AUDIÊNCIA**

**EMENTA:** Direito Ambiental e Urbanístico. Regularização fundiária urbana (REURB) em área de preservação permanente sobreposta ao Bioma Mata Atlântica. Alcance do Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU restrito à análise da prevalência dos arts. 5º, 17 e 23 da Lei n.11.428/20026 em face dos arts. 61-A e 61-B da Lei n. 12. 651/2012, no contexto específico da recuperação ambiental em áreas rurais degradadas, não se estendendo ao conflito entre os arts. 30 a 32 da Lei n. 11.428/2006 e o art. 11 da Lei nº 13.465/2017, em consonância com os arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012, no que se refere à regularização das ocupações consolidadas em área urbana.

Sr. Consultor-Geral da União,

01. Trata-se do Despacho n. 00120/2025/PNDCMA/AGU (seq. 19), por meio do qual a PRONACLIMA solicita a esta Consultoria-Geral da União análise acerca da eventual existência de controvérsia jurídica na aplicação da regularização fundiária urbana sobreposta à APA Baleia Franca (APABF), no litoral de Santa Catarina:

" 1 Para que seja viável analisar esses dois casos mapeados (seq. 17 e 18) para avaliar quais seriam os possíveis desdobramentos jurídicos e técnicos para um possível acordo, convoquei a CGU, a PGF, a PGU, a PFE-ICmbio e área técnica do ICMBIO para uma reunião ocorrida em 21.03.2024, na qual solicitei os bons préstimos dos órgão competentes para as seguintes providências:

(...)

**2 - CGU estudar se haveria no assunto de aplicação da REURB em área de mata atlântica, uma controvérsia jurídica a ser respondida por aquele órgão, ouvindo-se a Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; "**

02. A indagação da PRONACLIMA tem por objetivo anteder ao requerimento formulado por parlamentar federal, por meio do Ofício 50/2024 (seq. 02), segundo o trecho extraído do documento:

"Nosso objetivo é buscar perante a Advocacia Geral da União um parecer que venha unificar, pacificar e nortear as decisões em processos de REURB de núcleos que estejam inseridos total ou parcialmente em áreas de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, possibilitando ser aplicada a legislação correlata, Lei 13.465/2017, que inseriu no Código Florestal os art. 64 e 65, permitindo a regularização dos núcleos urbanos informais, mediante formulação de estudo técnico ambiental que justifique as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior."

03. A partir do encaminhamento da PRONACLIMA, a presente manifestação tem por objetivo (i) verificar, preliminarmente, a possibilidade da aplicação extensiva do Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU (doc. anexo), no conflito aparente de normas entre a Lei n. 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica - LMT) e a Lei 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária Urbana - REURB), tal como preconizado nas manifestações da PFE-ICMBio e da CONJUR/MMA; (ii)

indicar a inexistência de controvérsia jurídica direta entre o parecer e a aplicação da REURB, mas apenas interpretação extensiva que extrapola o seu objeto, uma vez que a analogia adotada pela PFE-ICMBio desconsidera as diferenças entre ocupações rurais e urbanas e ignora que a Lei nº 13.465/2017 estabeleceu o regime jurídico específico às ocupações urbanas consolidadas em APP.

## 1. Relatório

04. Como se depreende do exposto na introdução da presente manifestação, o debate que gerou a atuação da PRONACLIMA e, na sequência, a necessidade de pronunciamento desta CONSUNIAO/ CGU, tem por base o Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU (NUP 00400.001621/2023-01), que analisou o conflito entre os artigos 61-A e 61-B da Lei n. 12. 651/2012 (Código Florestal) e os artigos 5º, 17 e 23 da Lei n. 11.428/20026 (Lei do Bioma Mata Atlântica), acerca das áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente (APP):

**EMENTA:** 1 - PEDIDO DE REVISÃO DO PARECER nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU 2 - DECISÃO UNÂNIME DO STF NA ADI 6446 NEGANDO SEGUIMENTO À PRETENSÃO DE VALIDAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO MENOS PROTETIVA DO BIOMA DA MATA ATLÂNTICA CONTIDA NO PARECER Nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, POR ENTENDER QUE A MATÉRIA É INFRACONSTITUCIONAL. 3 - INAPLICABILIDADE DO REGIME DE CONSOLIDAÇÃO DE ÁREA IRREGULARMENTE OCUPADA ATÉ JUNHO DE 2008 PREVISTO NOS ARTIGOS 61-A 61-B DA LEI N. 12. 651/2012 AO BIOMA DA MATA ATLÂNTICA 4 - AVALIAÇÃO DE IMPACTO SOCIOECONÔMICO NOS TERMOS DO ART. 20 DA LINDB 5 - PREVALÊNCIA DO REGRAMENTO PREVISTO NOS ARTIGOS 5º, 17 E 23 DA LEI N. 11.428/20026 COMO REGIME ESPECIAL A GUIAR A RECOMPOSIÇÃO AMBIENTAL NECESSÁRIA À PRESERVAÇÃO DO BIOMA DA MATA ATLÂNTICA. 6 - COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E DAS AUTARQUIAS FEDERAIS PARA INTERPRETAR E APLICAR A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL.

01. Pedido de revisão do Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU por parte do Ministério do Meio Ambiente, acompanhado de novos dados técnicos ambientais relevantes e pela constatação da sua não aplicação prática.

02. Decisão unânime do STF negando seguimento à ADI 6446, afastando a tentativa de validação da interpretação menos protetiva do bioma da Mata Atlântica contida no Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, por entender que o debate acerca da aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Lei n. 12. 651/2012 (Código Florestal) ou dos artigos 5º, 17 e 23 da Lei n. 11.428/20026 (Lei do bioma da Mata Atlântica) tem natureza infraconstitucional.

03. O regime de transição das áreas consolidadas em Área de Preservação Permanente até junho de 2008, previsto nos artigos 61-A e 61-B da Lei n. 12. 651/2012, Código Florestal, não se aplica ao regime especial de proteção previsto para o Bioma da Mata Atlântica, patrimônio nacional referido no § 4º do Art. 225 da CF/88

04. A avaliação do impacto das consequências práticas, socioeconômicas, da aplicação do regime especial de ocupação do Bioma da Mata Atlântica nos termos do Art. 20 da LINDB, minimiza o impacto das exigências de compensação ambiental para os pequenos produtores rurais, como também enfatiza o impacto negativo que a continuidade da degradação do bioma pode gerar para o clima e a economia do agronegócio, tendo em vista a ocorrência de desastres naturais, escassez de água, e a aplicação de retalições internacionais no comércio exterior de produtos agrícolas brasileiros.

05. O § 2º do mesmo art. 2º, prevê que “ A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”. No caso os artigos 61-A e 61-B da Lei n. 12. 651/2012 (Código Florestal) posterior, por mais que traga disposições referentes à consolidação de áreas em APP, não revoga a existência de norma restritiva referida nos artigos 5º, 17 e 23 da Lei n. 11.428/20026, a lei de proteção do bioma da Mata Atlântica. Nesse caso, se aplica o princípio “*Lex posterior generalis non derogat priori speciali*”.

06. Assiste ao Ministério do Meio Ambiente e as suas autarquias a competência precípua para interpretação e aplicação da legislação ambiental no âmbito da Administração Federal.

05. À luz desse entendimento a PFE-ICMBio, ao analisar os pedidos de Regularização Fundiária Urbana na área da APABF, nos termos da Lei n. 13.465/2017, manifestou-se por meio da Nota n. 00062/2024/CPARF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (seq.06), que estabelece a relação entre a posição externada no Parecer n.00080/2018/SEPFE-CR9/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (Seq. 2 - 02127.001206/2017-11), concluindo pela impossibilidade da aplicação da REURB em área que integra o Bioma Mata Atlântica:

(...)

6. Na Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (PFE/ICMBio), a matéria relacionada à REURB no bioma da Mata Atlântica foi inicialmente abordada pelo **PARECER n. 00080/2018/SEPFE-CR9/PFE-ICMBIO/PGF/AGU** (Seq. 2 - 02127.001206/2017-11), que concluiu, entre diversos outros pontos, que os núcleos urbanos informais instalados ao arripio da legislação do bioma Mata Atlântica não poderão ser regularizados:

*EMENTA: Lei de Regularização Fundiária Urbana (Lei 13.465/17.) Reflexos sobre as ações fiscalizatórias do ICMBio. Reparação de danos ambientais promovidos por núcleos urbanos informais passíveis de regularização. Anuência do órgão gestor da unidade de conservação na qual localizado o núcleo urbano informal. Incidência das normas protetivas do bioma mata atlântica. Pertinência da análise pela PFE/ICMBio-SEDE.*

[...]

48. Conclui-se, portanto, que os núcleos urbanos informais instalados ao arripio da legislação do bioma mata atlântica **não poderão ser regularizados**. O bioma mata atlântica possui proteção legal desde a publicação do Decreto Federal n. 99.547/90. O referido ato foi substituído pelo Decreto n. 750/93 e, atualmente, o bioma é protegido pela Lei 11.428/06. Caberá ao Município (ou ao Estado) negar, prontamente, os pedidos de regularização fundiária quando verificada a implementação do núcleo urbano em detrimento das normas que protegem a vegetação nativa de mata atlântica, a fim de impedir que tais requerimentos se transformem em mecanismos voltados à perpetuar danos ambientais não regularizáveis. É conveniente, ademais, que o ICMBio, diante do interesse direto no assunto, especialmente nas APAs, recomende aos Municípios o respeito à Lei 11.428/06 (e aos atos antecedentes) nos processos de REURB.

(...)

06. A PFE-ICMBio reforça sua posição no Parecer n. 00130/2023/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (Seq. 71 - 00810.001312/2021-39), analisando a REURB no âmbito na APABF, ao ratificar o entendimento do Parecer n.00080/2018/SEPFE-CR9/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (Seq. 2 -02127.001206/2017-11), acrescentando que o impedimento da estaria em consonância com o Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU:

12. Observa-se, pois, **que o tema de fundo objeto de solicitação da il. Deputada Federal para elaboração de parecer da AGU, qual seja, o uso e a ocupação de áreas de preservação permanente ou área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, na Mata Atlântica, bioma onde se insere os Municípios indicados no Ofício nº 50/2024, já foi enfrentado no âmbito da Advocacia-Geral da União, cujo entendimento encontra-se consolidado no PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU.**

13. Necessário pontuar que o **PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU**, aprovado pelo Advogado-Geral da União tem caráter obrigatório para os membros da AGU, nos termos do art. 42 da Lei Complementar 73/93.

14. *Especificamente em relação à regularização fundiária urbana (REURB) na APA da Baleia Franca, considerando sua localização no bioma da Mata Atlântica, a PFE/ICMBio ratificou o entendimento preliminarmente indicado no PARECER n. 00080/2018/SEPFE-CR9/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, por meio do **PARECER n. 00130/2023/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU** (Seq. 71 - 00810.001312/2021-39), alinhando-se à manifestação jurídica esboçada no referido **PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU**, o qual fixou, de forma vinculante à AGU, que a **Lei nº 11.428/2006 não permite, em nenhum dos seus dispositivos, a consolidação de uso irregular de área pertencente ao bioma Mata Atlântica, conforme seu regramento específico, cuja ementa e parte conclusiva destaca-se a seguir:***

*EMENTA: PARECER. APA BALEIA FRANCA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE ESPECÍFICO (REURB-E). BIOMA MATA ATLÂNTICA. IMPOSSIBILIDADE. PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU. UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO. ADOGADO-GERAL DA UNIÃO. APROVAÇÃO. CARÁTER OBRIGATÓRIO DO OPINATIVO. LOTEAMENTOS IRREGULARES. AÇÃO JUDICIAL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. RECUPERAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA. NECESSIDADE.*

[...]

72. ***DESSA FORMA***, em face da aprovação do **PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU** pelo Advogado-Geral da União, opino pela ratificação dos entendimentos dispostos no PARECER n. 00080/2018/SEPFE-CR9/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, destacando-se sua conclusão no sentido de que:

*"os núcleos urbanos informais instalados ao arripio da legislação do bioma mata atlântica **não poderão ser regularizados**. O bioma mata atlântica possui proteção legal desde a publicação do Decreto Federal n. 99.547/90. O referido ato foi substituído pelo Decreto n. 750/93 e, atualmente, o bioma é protegido pela Lei 11.428/06. **Caberá ao Município (ou ao Estado) negar, prontamente,***

*os pedidos de regularização fundiária quando verificada a implementação do núcleo urbano em detrimento das normas que protegem a vegetação nativa de mata atlântica, a fim de impedir que tais requerimentos se transformem em mecanismos voltados à perpetuar danos ambientais não regularizáveis. É conveniente, ademais, que o ICMBio, diante do interesse direto no assunto, especialmente nas APAs, recomende aos Municípios o respeito à Lei 11.428/06 (e aos atos atinentes) nos processos de REURB". [Grifamos]*

07. A CONJUR/MMA se manifestou por meio do Parecer n. 00206/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU (seq. 65), aderindo ao Parecer n. 00130/2023/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, indicando o paralelismo entre a interpretação que o Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU faz dos arts. 61-A e 61-B, da Lei nº 12.651/2012 e o art. 11 da Lei n. Lei nº 13.465/2017, que remete aos arts. 64 e 65, da mesma lei:

24. Diante disso, concluiu o PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU que *"o regime geral de consolidação de ocupação previsto nos arts. 61-A e 61-B, do Código Florestal, não pode ser aplicado ao bioma da Mata Atlântica, pois o regramento previsto na Lei da Mata Atlântica exige como regra específica, mesmo em áreas degradadas que não estejam situadas em APP, a adequada e rigorosa compensação ambiental",* destacando que *"a admissão da consolidação de áreas desmatadas em APP, sem a devida e específica compensação ambiental, representa um descompasso com o complexo normativo previsto na Lei n. 11.428/2006."*

25. Considerando as semelhanças entre os institutos da "área rural consolidada", disciplinado nos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), e da Regularização Fundiária Urbana - REURB, prevista na Lei nº 13.465/2017 e também nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), **é forçoso concluir, como forma de dar coerência ao regime protetivo, que a linha de raciocínio do PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, adotada para afastar a aplicabilidade do primeiro ("área rural consolidada") às áreas que integram o Bioma Mata Atlântica, também deve ser aplicada ao segundo caso (Regularização Fundiária Urbana - REURB).**

08. Com o objetivo de alargar o debate e aprofundar a repercussão do posicionamento dos órgãos jurídicos ambientais em outras áreas de atuação da Administração Pública Federal, foi solicitada a manifestação da CONJUR/MCID, que trouxe importante colaboração por meio da Nota Técnica nº 57/2024/CGREG-MCID/DEPE-MCID/SNP-MCID-MCID - PROCESSO Nº 00400.002510/2024-94 (seq. 82 - Anexo 3) *"... unificando as decisões em processos de REURB de núcleos que estejam inseridos total ou parcialmente em áreas de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, determinando a aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017 e especificando o marco temporal aplicável"*.

09. Na referida Nota Técnica nº 57/2024/CGREG-MCID/DEPE-MCID/SNP-MCID-MCID, a Secretaria Nacional de Periferias faz um histórico sobre o normativo de regularização fundiária em APP: o art. 9º<sup>[1]</sup>, da Resolução Conama nº 369, de 28/03/2006, que disciplinava a regularização em APP, principalmente voltada às ocupações de baixa renda predominantemente residenciais; o art. 54<sup>[2]</sup>, da Lei nº 11.977/2009, que passou a prever a regularização fundiária de interesse social, ou seja, de baixa renda, para áreas ocupadas até 31/12/2007; os artigos 64 e 65<sup>[3]</sup>, da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), que autorizaram a regularização fundiária de ocupações em APP de interesse específico, ou seja, naquelas ocupações que não se caracterizam como de interesse social, bem como não fizeram menção a um marco temporal; por fim, o art. 11<sup>[4]</sup>, da Lei nº 13.465/2017, que ampliou o rol das ocupações em APP passíveis de regularização.

10. Após expor a cronologia da legislação que trata da regularização fundiária em APP, a Secretaria Nacional de Periferias afirma:

5.5. Considerando o marco legal, atualmente, existe a possibilidade de regularização fundiária em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, independente da modalidade, desde que precedida de estudo técnico ambiental,

11. Em acréscimo, afirma que o único marco temporal definido na Lei nº 13.465/2017, originada da edição da Medida Provisória de 22 de dezembro de 2016, visa exclusivamente possibilitar o enquadramento dos conjuntos habitacionais construídos irregularmente e ocupados em data anterior:

5.6. O marco temporal de 22 de dezembro de 2016, data da Medida Provisória que deu origem à Lei nº 13.465, de 2017, foi definido, exclusivamente, para possibilitar o enquadramento dos conjuntos habitacionais erigidos e irregularmente ocupados em data anterior como regularização fundiária de interesse social, bem como, para utilizar os seguintes instrumentos: a) legitimação fundiária; b) venda direta; c) concessão de uso especial para fins de moradia; e, d) Certidão de Autorização de Transferência (CAT).

12. Na sequência, enfatiza que, hoje, excepcionando o caso dos conjuntos habitacionais construídos irregularmente, a legislação que trata da regularização fundiária urbana, não estabelece um marco temporal limitativo para a utilização dos instrumentos legais previstos na Lei nº 13.465, de 2017:

5.7. Sendo assim, não há que se falar em marco temporal para a limitação da utilização dos instrumentos de regularização fundiária previstos na Lei nº 13.465, de 2017, nem tampouco para se definir data pretérita de ocupação em área de preservação permanente e unidades de conservação como requisito para sua regularização.

13. Assim como, ao se referir especificamente à hipótese de regularização fundiária na APABF, a Secretaria Nacional de Periferias aduz:

5.10. Ainda sobre a situação apresentada no âmbito da Área de Proteção Ambiental (APA) da Baleia Franca, faz-se necessária a devida distinção entre as áreas objeto de regularização fundiária urbana de interesse social daquelas áreas de regularização fundiária urbana de interesse específico.

5.10.1. A regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) é voltada a núcleos urbanos informais ocupados de forma preponderante por população de baixa renda. Essas ocupações são resultado, na maioria das vezes, do crescimento acelerado e desigual das cidades, onde grande parte da população sem acesso ao mercado formal de moradia ocupou áreas que não tinham interesse de mercado ou que não eram parceladas devido a restrições ambientais. As áreas ocupadas, não raro, constituem APP e áreas de risco. A ocupação por população de baixa renda se orienta por uma necessidade humana, devendo a avaliação quanto a permanência ou não das famílias ser orientada por uma análise detalhada da situação.

5.10.2. Sendo assim, esta Secretaria Nacional de Periferias defende a admissibilidade da regularização fundiária urbana de interesse social, inclusive em unidades de conservação e áreas de preservação permanente, nos termos definidos na Lei nº 13.465, de 2017, tendo em vista o direito à moradia digna, previsto na Constituição Federal.

5.10.3. No que se refere à regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), que se destina a regularizar ocupações de médio e alto padrão, a avaliação da pertinência da regularização fundiária deve considerar que havia a possibilidade de escolha por adquirir e edificar parcela formal, mas que houve a opção pela ocupação, e conseqüente degradação, de área ambientalmente frágil. Mesmo considerando o previsto do art. 65 do Código Florestal, a motivação e o histórico de ocupação também carecem de avaliação cuidadosa.

5.11. Por fim, dado que o caso em questão trata especificamente de Reurb em unidade de conservação, a regularização destas áreas deve incluir, necessariamente, a elaboração do estudo técnico nos moldes do disposto no Código Florestal, a anuência do órgão gestor da unidade, e a consideração da viabilidade de remoção de número expressivo de famílias em áreas já ocupadas para fins urbanos, o que também denota falhas ou conivência da fiscalização por parte dos órgãos competentes.

14. Vê-se que o exame técnico do Ministério das Cidades não exclui em definitivo a possibilidade de regularização de ocupações que se enquadrem na modalidade de baixa renda ou não, permitindo o exame da REURB-S ou REURB-E desde que feita avaliação técnica cuidadosa por parte do órgão ambiental competente.

6.1. Face ao exposto, a Secretaria Nacional de Periferias entende ser necessária a regularização fundiária de interesse social com a finalidade de garantir a segurança na posse e efetivar o direito à moradia de famílias de baixa renda, mesmo que estas ocupações estejam situadas, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, desde que realizados os estudos técnicos e tendo aprovação urbanística e ambiental pelos órgãos competentes

15. No Despacho nº 00404/2025/PNDCMA/AGU (seq. 95) a PRONACLIMA junta o ESTUDO 00001/2025/PNDCMA/AGU (seq. 94), contendo análise descritiva das ações judiciais que têm por objeto a regularização ambiental de imóvel urbano construído na APABF, à título preliminar e não exauriente para eventual análise de acordos no perímetro da área de proteção ambiental.

## 2. Análise

16. Em princípio, pelo que se depreende da documentação acostada ao presente procedimento, a APABF, criada em uma área de 130 km de extensão do litoral de Santa Catarina, em 14 de setembro de 2000, sobreposta ao Bioma Mata Atlântica, não representa um empecilho incontornável à regularização fundiária urbana das construções consolidadas, muitas delas construídas na área há mais de 30 anos, desde que realizadas as devidas compensações e adequações ambientais, segundo o art. 11 da Lei nº 13.465/2017, que reconheceu, expressamente, a aplicação dos arts. 64 e 65, da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), na hipótese de regularização fundiária urbana em área consolidada.

17. Contudo a PFE/ICMBio e a CONJUR/MMA entendem que a aplicação extensiva do Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU exclui qualquer possibilidade de regularização fundiária urbana no Bioma Mata Atlântica. Isso porque, parcela da APABF se encontrar inserida no Bioma Mata Atlântica, devendo-se-lhe aplicar as restrições da Lei n. 11.428/2006, e, por consequência, a imposição de limitações mais severas na admissão de permanência em áreas degradadas, independente de compensação ambiental, afastando-se assim qualquer pretensão de regularização fundiária urbana na APABF com base na Lei nº 13.465/2017.

18. Mas, o Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU constitui de fato um impeditivo à REURB preconizada na Lei nº 13.465, de 2017 na área da APABF? A interpretação jurídica nele consolidada sobre a prevalência da Lei n. 11.428/2006 sobre os dispositivos da Lei n. 12.651/2012 se aplicam automaticamente ao confronto entre a Lei n. 11.428/2006 e a Lei nº 13.465/2017?

19. Nesse sentido, impõe-se estabelecer um *distinguishing* entre as situações fática e jurídica examinadas no Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU e aquela analisada no Parecer n. 00206/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU e no Parecer n. 00130/2023/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Ou melhor, a distinção entre: (i) a análise do precedente administrativo elaborado pela Consultoria-Geral da União e aprovado pelo AGU<sup>[5]</sup>, que examina o conflito aparente de normas entre a Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) e a Lei n. 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), delimitando o grau de exigência da recomposição da mata nativa em áreas rurais situadas no Bioma Mata Atlântica; e (ii) o entendimento firmado pela PFE/ICMBio e a CONJUR/MMA, referente ao conflito aparente entre a Lei nº 13.465/2017 (REURB) e a Lei n. 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), no qual se discute a possibilidade de regularização fundiária urbana na área do APABF, na parte que se sobrepõe ao Bioma Mata Atlântica.

20. Desde logo, cumpre esclarecer que a *opinio juris* declarada no Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU examinou o conflito entre o Código Florestal, enquanto lei geral mais recente, e a Lei da Mata Atlântica, enquanto lei especial mais antiga, resolvendo o conflito em favor dessa última. A solução baseou-se na ausência de disposição expressa afastando a aplicação da lei especial, Lei da Mata Atlântica, que deve prevalecer no tocante à regularização de áreas rurais desmatadas, por se revelar mais protetiva do Bioma Mata Atlântica, em consonância com as decisões recentes do STF.

21. Assim, em nenhum momento o Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU apreciou o conflito de normas entre a Lei n. 11.428/2006 e a Lei nº 13.465/2017, sendo ambas as leis voltadas para proteção de valores constitucionalmente relevantes, respectivamente, proteção do meio ambiente e direito à moradia no contexto da regularização fundiária urbana, tanto de caráter social (REURB-S) como especial (REURB-E).

22. Ressalte-se que, no caso específico do Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, o conflito aparente foi solucionado pela aplicação da lei mais antiga, em razão do critério da especialidade e da inexistência de ressalva expressa na lei nova que abrangesse o Bioma Mata Atlântica (art. 2º da LINDB). Essa hermenêutica foi conjugada à interpretação mais favorável ao meio ambiente especialmente protegido, Bioma Mata Atlântica, conforme o § 4º, do art. 225, da CF/88 e os precedentes já referidos do STF.

23. Contudo, tal construção interpretativa não pode ser transposta automaticamente do quadro fático-jurídico para a qual foi concebida (recuperação ambiental de áreas do Bioma Mata Atlântica degradados na área rural), para outro

cenário, em que a natureza da ocupação, a legislação aplicável e os interesses contrapostos à proteção do Bioma Mata Atlântica são distintos.

24. Muito embora ambas as molduras fáticas tenham como ponto em comum a regularização de ocupações em áreas localizadas no Bioma Mata Atlântica, e haja, em um dos polos do conflito de leis, os dispositivos da Lei n. 11.428/2006, no outro polo da equação encontram-se duas leis distintas, nas quais o legislador adotou técnicas diferentes na enunciação e especificação das regras a serem aplicadas na hipótese da regularização fundiária ocorrer em APP.

25. No caso da Lei n. 13.465/2017, o art. 11 faz menção expressa à aplicação dos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012 na regularização das ocupações consolidadas em área urbana, bem como também previu os dois únicos casos em que se excepciona a aplicação da REURB, conforme se pretende explicitar a seguir.

### **2.1. Da restrição à aplicação extensiva do Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU**

26. O entendimento da PFE-ICMBio e da CONJUR/MMA, exposto, respectivamente, nos Pareceres n. 00206/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU e n. 00130/2023/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, pode ser sintetizado no seguinte trecho da manifestação da CONJUR/MMA:

" (...) 24. Diante disso, concluiu o PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU que "o regime geral de consolidação de ocupação previsto nos arts. 61-A e 61-B, do Código Florestal, não pode ser aplicado ao bioma da Mata Atlântica, pois o regramento previsto na Lei da Mata Atlântica exige como regra específica, mesmo em áreas degradadas que não estejam situadas em APP, a adequada e rigorosa compensação ambiental", destacando que "a admissão da consolidação de áreas desmatadas em APP, sem a devida e específica compensação ambiental, representa um descompasso com o complexo normativo previsto na Lei n. 11.428/2006."

**25. Considerando as semelhanças entre os institutos da "área rural consolidada", disciplinado nos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), e da Regularização Fundiária Urbana - REURB, prevista na Lei nº 13.465/2017 e também nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), é forçoso concluir, como forma de dar coerência ao regime protetivo, que a linha de raciocínio do PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, adotada para afastar a aplicabilidade do primeiro ("área rural consolidada") às áreas que integram o Bioma Mata Atlântica, também deve ser aplicada ao segundo caso (Regularização Fundiária Urbana - REURB). (grifo nosso) "**

27. O entendimento acima fundamenta-se na comparação direta entre os arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), que tratam da ocupação em área rural, e os arts. 64 e 65 da mesma lei, que disciplinam a regularização de ocupações informais consolidadas em área urbana. Contudo, tal exercício analógico desconsidera que a aplicação dos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012, na hipótese da regularização fundiária urbana em área ambientalmente protegida, decorre de remissão expressa feita por lei especial, no caso, o art. 11 da Lei nº 13.465/2017.

28. A analogia utilizada pela PFE-ICMBio e CONJUR/MMA não leva em conta na sua interpretação a natureza diversa entre as ocupações rurais e urbanas. Além disso, desconsidera que a própria Lei nº 13.465/2017 contém remissão expressa à aplicação dos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012, indicando qual a norma que deve incidir nas regularizações fundiárias urbanas em APP, sem qualquer discriminação do tipo de área ambiental a ser protegida.

29. Assim a aplicação extensiva do Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, ao equiparar analogicamente a incidência dos dispositivos mais protetivos da Lei n. 11.428/2006, voltados a áreas degradadas na zona rural, destoaria do propósito da REURB e do alcance pretendido pelo dispositivo, orientado na efetivação do direito à moradia na zona urbana, como se demonstrará a seguir.

### **2.2. O alcance da Lei n. 13.465/2017 e os limites da aplicação da Lei n. 11.428/2006**

30. A análise desenvolvida até o momento evidencia, portanto, que o Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, ao afirmar a prevalência dos arts. 5º, 17 e 23 da Lei n. 11.428/2006, em detrimento dos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012, fixou orientação restrita à regularização das ocupações localizadas na zona rural. Tal conclusão, contudo, não pode ser automaticamente estendida a outras hipóteses de ocupação no Bioma Mata Atlântica, como

aquelas consolidadas em área urbana e reguladas pela Lei nº 13.465/2017. Nesses casos, a análise deve considerar o objeto da norma, a data de sua promulgação e o grau de especialização em relação à Lei da Mata Atlântica.

31. Nesse sentido, a interpretação adotada pela PFE/ICMBio e CONJUR/MMA, que, sintetizada no Parecer n. 00206/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, conduz a uma aplicação diversa para a qual o Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU foi concebido, conforme se infere do exame detido dos propósitos e o alcance da Lei nº 13.465/2017.

32. A Lei nº 13.465/2017, possui status de norma geral em matéria de regularização fundiária, notadamente no que dispõe o *Título II - Da Regularização Fundiária Urbana*, o qual ressalta sua abrangência nacional<sup>[6]</sup>, prescrevendo regras e procedimentos em diversas áreas, inclusive na seara ambiental.

*Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.*

33. A lei da REURB prevê regramento específico para as hipóteses em que a regularização fundiária de área urbana consolidada coincida com APP, estabelecendo, de maneira expressa e remissiva, que o procedimento aplicável deve observar os arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012.

34. Assim, se de um lado o Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, que, ao analisar a regularização de ocupações em área rural, afastou a incidência dos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012 por falta de determinação expressa, do outro, no caso da regularização fundiária urbana, a Lei n. 13.465/2017, no art. 11, remete, de forma expressa, à aplicação dos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012, quando a ocupação consolidada estiver situada em APP. Nesse contexto, a REURB prevê de maneira específica a aplicação dos dispositivos do Código Florestal.

35. Nesse caso, como a lei da REURB determina expressamente a aplicação dos arts. 64 e 65 do Código Florestal na regularização fundiária urbana, não há fundamento para estender o Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, que apenas reconheceu a aplicação da Lei da Mata Atlântica em áreas rurais diante da ausência de ressalva expressa.

*Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:*

*(...)*

*§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da*

36. Ao disciplinar a regularização fundiária urbana, exclui de seu âmbito de aplicação apenas duas hipóteses: áreas indispensáveis à segurança nacional e à defesa, desde que reconhecidas por decreto do Poder Executivo Federal:

*§ 5º Esta Lei não se aplica aos núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal.*

37. Como já adiantado no relatório, a CONJUR/MCID, encaminhou na sua resposta o Ofício n. 00423/2025/CONJUR-MCID/CGU/AGU (seq. 82), referenciado na Nota Técnica nº 57/2024/CGREG-MCID/DEPE-MCID/SNP-MCID-MCID, de 30/11/2014 (seq. 84), na qual unifica " as decisões em processos de REURB de núcleos que estejam inseridos total ou parcialmente em áreas de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, determinando a aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017 e especificando o marco temporal aplicável".

38. Na referida manifestação, a Secretaria Nacional de Periferias faz um histórico detalhado sobre o normativo de regularização fundiária em áreas de APP. Primeiro, a Resolução Conama nº 369, de 28 de março de 2006, que em seu Art. 9º, restringe a regularização em APP principalmente às ocupações de baixa renda predominantemente residenciais. Posteriormente, a Lei nº 11.977, de 2009, incorporou em lei a previsão da regularização fundiária de interesse social, ou seja, voltada as

ocupações de baixa renda, para áreas ocupadas até 31 de dezembro de 2007, nos termos do art. 54. Na sequência, o Código a Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), em seus arts. 64 e 65, inova ao permitir a regularização fundiária de ocupações em áreas de preservação permanente de interesse específico, ou seja, naquelas ocupações que não se caracterizam como de interesse social, e não faz menção a um marco temporal. Por fim a Lei nº 13.465/2017 (REURB), em seu art. 11 ampliou o rol de áreas onde poderão ser realizadas regularização fundiária, incluindo, além da APP as áreas de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, independente da modalidade e de marco temporal.

39. Assim, após esse levantamento cronológico sobre a legislação aplicável à regularização fundiária em APP, a Nota Técnica nº 57/2024/CGREG-MCID/DEPE-MCID/SNP-MCID-MCID (seq. 84) sustenta:

5.5. Considerando o marco legal, atualmente, existe a possibilidade de regularização fundiária em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, **independente da modalidade**, desde que precedida de estudo técnico ambiental, aprovação do órgão ambiental capacitado e, nos casos de unidades de conservação, anuência do órgão gestor da unidade. **(grifo nosso)**

40. Cabe destacar que, quando a REURB estabelece um marco temporal para sua incidência, este se refere exclusivamente à possibilidade de regularização dos conjuntos habitacionais construídos irregularmente até 22 de dezembro de 2016, data da edição da Medida Provisória que deu origem à Lei nº 13.465/2017:

5.6. O marco temporal de 22 de dezembro de 2016, data da Medida Provisória que deu origem à Lei nº 13.465/2017, foi definido, exclusivamente, para possibilitar o enquadramento dos conjuntos habitacionais erigidos e irregularmente ocupados em data anterior como regularização fundiária de interesse social, bem como, para utilizar os seguintes instrumentos: a) legitimação fundiária; b) venda direta; c) concessão de uso especial para fins de moradia; e, d) Certidão de Autorização de Transferência (CAT).

41. A Secretaria Nacional de Periferias ressalta que, fora a exceção acima referida, a legislação vigente sobre regularização fundiária urbana não prevê qualquer marco temporal limitativo para a utilização dos instrumentos de regularização fundiária previstos na Lei nº 13.465, de 2017:

5.7. Sendo assim, não há que se falar em marco temporal para a limitação da utilização dos instrumentos de regularização fundiária previstos na Lei nº 13.465, de 2017, nem tampouco para se definir data pretérita de ocupação em área de preservação permanente e unidades de conservação como requisito para sua regularização.

42. No caso da APABF, a manifestação destaca que o procedimento de regularização fundiária deve observar a natureza da ocupação, seja ela de interesse social (Reurb-S) ou de interesse específico (Reurb-E), nos termos da Lei nº 13.465, de 2017, tal qual referido no *item 13* acima:

43. Vê-se que o exame técnico encaminhado pela CONJUR/MCID não afasta a possibilidade de regularização de ocupações urbanas em área ambientalmente protegida, inclusive aquelas não enquadradas na modalidade de baixa renda, admitindo, dessa forma, o exame da Reurb-E, desde que precedida de avaliação técnica criteriosa pelo órgão ambiental competente.

44. Assim, a Secretaria Nacional de Periferias conclui pela possibilidade de regularização das ocupações na APABF no caso de Reurb-S, sem, contudo, afastar a análise das ocupações na enquadradas como Reurb-E.

6.1. Face ao exposto, a Secretaria Nacional de Periferias entende ser necessária a regularização fundiária de interesse social com a finalidade de garantir a segurança na posse e efetivar o direito à moradia de famílias de baixa renda, mesmo que estas ocupações estejam situadas, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, desde que realizados os estudos técnicos e tendo aprovação urbanística e ambiental pelos órgãos competentes

### **2.3. Limites objetivos do Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU frente à Lei da REURB**

45. Um parecer jurídico possui objeto delimitado e responde a uma demanda específica voltada à solução de controvérsia jurídica previamente definida. Ainda que alguma correlação possa ser traçada no debate jurídico que envolve a regularização de ocupações rurais e urbanas em área do Bioma Mata Atlântica, as diferenças entre esses contextos demandam um exame próprio, atento às particularidades de cada caso.

46. Assim, não se trata de uma controvérsia jurídica quanto à aplicação do Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, como sugerido na Cota 003/2025/PNDCMA (seq. 11), mas de sua aplicação extensiva a situação de contornos fáticos e normativos diversos, conforme se infere das manifestações da PFE-ICMBio, na Nota n. 00062/2024/CPARF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (seq. 06) e da CONJUR-MMA, no Parecer n. 00206/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU (seq. 65).

47. Vale ressaltar que o Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU examinou e concluiu pela aplicação da Lei da Mata Atlântica, disposto nos arts. 5º, 17 e 23 da Lei n. 11.428/2006 em detrimento dos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012, na regularização de ocupações na zona rural. Já a Nota n. 00062/2024/CPARF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (seq.06) busca solucionar a divergência jurídica entre os arts. 30 a 32 da Lei n. 11.428/2006 e o disposto no art. 11 da Lei 13.465/2017, que remete aos arts. 64 e 65, da Lei Lei nº 12.651/2012.

48. A identidade nos dois contextos está baseada na ideia da legislação ambiental mais protetiva do Bioma Mata Atlântica, que, em nenhum momento é questionada. Contudo, não se podem ultrapassar os limites da interpretação sistemática da lei, ainda que a causa seja nobre. Isso porque a supervalorização das disposições protetivas em favor do Bioma Mata Atlântica pode levar sobrevalorização do direito à moradia, quando ambos os valores são assegurados no texto da Constituição de 1988.

49. A aplicação extensiva do Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU não se mostra adequada. A avaliação jurídica da prevalência dos artigos 30 e 31 da Lei nº 11.428/2006 em relação ao disposto nos artigos 10 e 11 da Lei 13.465/2017 extrapola a análise realizada no referido parecer, que, embora tenha apontado a aplicação da Lei da Mata Atlântica em detrimento do Código Florestal, o fez em razão de dispositivos específicos à discussão sobre os limites da compensação ambiental em área rural degradada. Em nenhum momento o parecer examinou a aplicação da Lei da Mata Atlântica no contexto da REURB.

50. Assim, verifica-se que o Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU não constitui obstáculo à apreciação jurídica da REURB na área da APABF, ainda que sobreposta ao Bioma Mata Atlântica.

### **3. Conclusão**

51. Ante o exposto, em resposta à consulta formulada pela PRONACLIMA no Despacho n. 00120/2025/PNDCMA/AGU (seq. 19), acerca da eventual existência de controvérsia jurídica na aplicação da regularização fundiária urbana na APABF, a partir do Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, pode-se concluir que:

- i. O Parecer n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU possui objeto restrito, circunscrito à análise da prevalência da Lei da Mata Atlântica (Lei n. 11.428/2006) em face de dispositivos do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), no contexto específico da compensação ambiental em áreas rurais degradadas, não sendo extensível ao eventual conflito entre os arts. 30 a 32 da Lei n. 11.428/2006 e o art. 11 da Lei nº 13.465/2017.
- ii. Inexiste controvérsia jurídica direta entre esse parecer e a aplicação da REURB, mas apenas interpretação extensiva que extrapola o seu objeto, uma vez que a analogia adotada pela PFE-ICMBio desconsidera as diferenças entre ocupações rurais e urbanas e ignora que a Lei nº 13.465/2017 estabeleceu o regime jurídico específico às ocupações urbanas consolidadas em APP.

Brasília, *data na assinatura eletrônica.*

ADRIANO MARTINS DE PAIVA

Advogado da União

Consultor da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400003465202495 e da chave de acesso adc31fld

**Notas:**

1. Art. 9º o A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:

I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;

II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social-ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal;

III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:

a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;

b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;

IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:

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 respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais;<sup>[2]</sup>

b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;

c) em restingas, conforme alínea "a" do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima;

V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001;

VI - apresentação pelo poder público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple, entre outros:

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;

b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área;

c) 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;

d) 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;

e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco;

f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução;

g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores;

h) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; e

i) realização de audiência pública.

§ 1º O órgão ambiental competente, em decisão motivada, excepcionalmente poderá reduzir as restrições dispostas na alínea "a", do inciso I, 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.

§ 2º É vedada a regularização de ocupações que, no Plano de Regularização Fundiária Sustentável, sejam identificadas como localizadas em áreas consideradas de risco de inundações, corrida de lama e de movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco.

§ 3º As áreas objeto do Plano de Regularização Fundiária Sustentável devem estar previstas na legislação municipal que disciplina o uso e a ocupação do solo como Zonas Especiais de Interesse Social, tendo regime urbanístico específico para habitação popular, nos termos do disposto na Lei nº 10.257, de 2001.

§ 4º O Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve garantir a implantação de instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e monitoramento ambiental.

§ 5º No Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve ser assegurada a não ocupação de APP remanescentes.

2. Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

§ 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II – especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

§ 3º A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1º e 2º deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, manda a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município.

3. Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II - especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

- I - a caracterização socio-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características físicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- VIII - a avaliação dos riscos ambientais;
- IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e
- X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

4. Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

(...)  
§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

§ 3º No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

§ 4º Na Reurb cuja ocupação tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operado normal e a cota máxima máxima.

Art. 12. A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental. (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

§ 1º Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União.

§ 2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

§ 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

§ 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11.

5. Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República.

6. Quanto a abrangência da REURB, deve-se destacar que o seu Capítulo V, do Direito Real de Laje modificou várias outras leis, inclusive dispositivos do Código Civil (Lei n. 10.406, de 10 de janeiro, Livro III, Título XI, Da Laje).

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400003465202495 e da chave de acesso adc31fld

Documento assinado eletronicamente por \*.AGU.GOV.BR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2824115311 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): \*.AGU.GOV.BR. Data e Hora: 22-08-2025 16:01. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.