



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFANELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

O TRATAMENTO LEGAL DA DIMENSÃO AMBIENTAL NOS PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: O CONFLITO URBANO-AMBIENTAL NA PERSPECTIVA DA LEGISLAÇÃO

**Thaís Fernanda Lopes** (Prefeitura de São Paulo) - [thaisflopes@uol.com.br](mailto:thaisflopes@uol.com.br)

*Advogada, mestre em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC, atuou como Consultora Jurídica na Secretaria de Habitação de São Bernardo do Campo e atualmente é assessora jurídica na Coordenadoria de Regularização Fundiária do Município de São Paulo*

# **O TRATAMENTO LEGAL DA DIMENSÃO AMBIENTAL NOS PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: O CONFLITO URBANO-AMBIENTAL NA PERSPECTIVA DA LEGISLAÇÃO**

## **RESUMO**

O conflito ambiental-urbano analisado pela perspectiva da trajetória do tratamento da dimensão ambiental na legislação urbana de regularização fundiária. As mudanças legislativas sobre o tema refletem a tentativa de mitigar os conflitos existentes entre o direito ambiental e o direito à moradia presentes nos projetos de regularização fundiária de interesse social.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária. Meio ambiente. Legislação

## **ST-4: A Nova Lei de Regularização Fundiária**

### **1. INTRODUÇÃO**

A questão ambiental ganhou importância nas últimas décadas do século XX, e esta nova perspectiva tem rebatimento nas mais diversas áreas do conhecimento, especialmente nas Políticas Públicas Urbanas.

O debate sobre as questões ambientais ganhou relevo na década de 70 impulsionado especialmente pela promoção de uma série de conferências internacionais, que agregaram a participação heterogênea de atores políticos e sociais. A primeira delas, a Conferência sobre Meio Ambiente realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em Estocolmo em 1972, tratou do paradoxo desenvolvimento e meio ambiente, apontando os impactos perversos do crescimento econômico em relação à preservação dos recursos naturais para as futuras gerações nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos e apontou

a necessidade de se estabelecer um planejamento racional na busca pela preservação do meio ambiente.

Inserido neste debate na arena internacional, o Brasil criou em 1973 o seu primeiro órgão voltado a este tema, a Secretaria Especial de Meio Ambiente. A efervescência deste tema no cenário mundial e nacional resultou, ainda, no ano de 1981 na publicação da Política Nacional de Meio Ambiente e na criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA e pouco depois, na inclusão de um capítulo na Constituição Federal de 1988 (Capítulo VI, art. 225), onde o meio ambiente passa a ser definido como bem de uso comum do povo, atribuindo responsabilidade compartilhada entre os entes federados e a coletividade na sua preservação (LOPES, 2014).

O crescimento dos debates sobre o tema ambiental reside substancialmente na percepção de que as formas do desenvolvimento dos países estão afetando e comprometendo severamente o meio ambiente e as possibilidades de acesso a ele pelas gerações futuras. Especificamente nos países subdesenvolvidos, a questão conecta-se à forma excludente de apropriação do espaço urbano decorrente dos processos de urbanização e industrialização.

Segundo Maricato (2000), o processo que intitulou como “industrialização com baixos salários” atrelado a forma como se deu o processo de urbanização dos municípios brasileiros, com destaque aos municípios da região metropolitana de São Paulo (dois deles objeto de estudo de caso deste artigo), resulta numa forma de apropriação excludente do espaço, onde a população mais pobre somente encontra possibilidade de fixação de sua moradia nas áreas periféricas da cidade, onde não há provisão de infraestrutura urbana, onde estão as áreas ambientalmente sensíveis e, portanto, onde a desvalorização do valor da terra é muito significativo. A ausência de alternativas habitacionais configuradas pelos elevados custos para aquisição ou aluguel de imóveis nas áreas providas de infraestrutura urbana e as dificuldades de acesso a políticas de habitação que atendessem a uma população de mais baixa renda, contribuem sensivelmente neste processo.

As áreas ambientalmente protegidas, não atrativas para o mercado imobiliário, tornam-se espaços livres mais atraentes para a população sem moradia e de baixa renda, que encontra nessas áreas uma possibilidade de habitação urbana, porque as muitas restrições à construção, conseqüentemente, as tornam de baixo custo para aquisição ou até mesmo inviabilizam a sua transação no mercado. É preciso lembrar, conforme apontou Davis

(2006), que a equação sobre onde morar é sempre complexa, especialmente para a população de baixa renda, que acaba submetida a condições precárias de moradia, sem poder considerar três fatores que são similarmente relevantes: a distância do local de trabalho (em geral, a oferta maciça de emprego está nas áreas mais centrais da cidade e, portanto, distantes da periferia), as condições de salubridade da moradia (em geral, as áreas quando ocupadas não possuem provisão de infraestrutura de saneamento urbano e ambiental) e a segurança em relação à posse do imóvel (a irregularidade fundiária expõe estas famílias à desocupações forçadas promovidas, por exemplo, por ações de reintegração de posse).

De um lado, se amplia o ideal de preservação do meio ambiente, em razão da necessidade de se garantir às populações futuras um meio ambiente ecologicamente equilibrado com equânime acesso aos recursos naturais existentes, mas, de outro, as ações do Estado ainda não dão conta de proporcionar justiça espacial na forma de apropriação da terra urbana. Essas questões são a base de duas áreas diferentes políticas públicas que, embora igualmente relevantes, se desenvolvem em permanentes zonas de tensão e conflito entre si: as áreas de política ambiental e a das políticas públicas urbanas, mais especificamente a política habitacional.

Esta tensão permanente entre as duas políticas pode ser exemplificada pelas estratégias de atuação de cada uma delas, que de forma geral constroem suas bases teóricas e legais sob pilares distintos e, por vezes, antagônicos. Neste aspecto, a política ambiental utiliza-se de instrumentos como a definição legal de áreas de preservação permanente e a criação de unidades de conservação, todas espécies do gênero de “áreas ambientalmente protegidas”. Conforme apontaram Peres e Pereira (s/d), *“o século XX foi marcado mundialmente pela multiplicação do número de áreas protegidas”*. Este fato está diretamente relacionado com uma estratégia da Política Ambiental (que estabelece quais áreas é preciso proteger da intervenção humana) e com o Direito Ambiental, que segundo Machado (2014) *“tem como tarefa estabelecer normas que indiquem como verificar as necessidades de uso dos recursos ambientais”*. Contudo, esta é uma estratégia que tem implicações nas ações da política urbana e habitacional, porque a proteção legal de um determinado território (com restrições à sua ocupação), como já explicitamos, afeta diretamente as dinâmicas territoriais da cidade, afetando o valor da terra, e também impõe obstáculos ao reconhecimento do direito à moradia e posse sobre aquela terra (direitos

estes consolidados no âmbito do Direito Urbanístico), de famílias que se estabeleceram em áreas tidas como protegidas.

Essa inter-relação entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico gerou, na legislação e nas publicadas posteriormente, uma série de normas que buscaram incorporar no desenvolvimento dos projetos urbanos a necessidade de preservação do meio ambiente no espaço urbano, levando-se em consideração que a ordenação das cidades passa, necessariamente, pela preservação do “meio ambiente natural<sup>1</sup> – especialmente porque a urbanização é um dos processos que mais impactam o meio ambiente. Sendo assim, a questão ambiental tornou-se também objeto das políticas públicas urbanas, cabendo-lhes o equacionamento das demandas oriundas da política ambiental com aqueles da política urbana.

Contudo, o equacionamento entre as demandas de ambas as políticas se torna mais complexo quando parte significativa do município está inserido em área de proteção e recuperação dos mananciais, área ambientalmente protegida e de interesse regional para o abastecimento de água e, portanto, onde a construção de edificações e de obras de infraestrutura urbana é bastante restrita, dependente de um difícil e moroso processo de licenciamento ambiental. Especificamente no caso dos mananciais, Braga (2001) afirmou que “(...) o avanço da urbanização sobre o meio natural, de maneira desordenada, tem causado a degradação progressiva de áreas de mananciais, com a implantação de loteamentos irregulares e a instalação de usos e índices de ocupação incompatíveis com a capacidade de suporte do meio” (BRAGA, 2001, p.95). Nesse cenário, trava-se um sério embate entre as áreas de políticas urbanas e ambientais, com interesses em geral diametralmente opostos: resolver o problema de moradia das populações que se instalaram irregularmente nas áreas de proteção ambiental, e, em oposição, a busca pela preservação do meio ambiente, neste caso, da preservação da qualidade e quantidade da água para abastecimento das populações (MARTINS, 2006).

Esse conflito, aqui chamado de *conflito ambiental-urbano*, entendido como o conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente em áreas urbanas foi objeto das legislações federais que trataram sobre o tema urbano, em especial do tema da regularização fundiária de assentamentos irregulares, com o objetivo de minimizar o

---

<sup>1</sup> Na concepção de Silva (2000), existem três aspectos do meio ambiente: o meio ambiente artificial (construído pelo homem), o meio ambiente cultural (patrimônio histórico, artístico, paisagístico) e o meio ambiente natural, ou físico.

impacto destes conflitos no processo ou nas intervenções no território que buscam assegurar às famílias residentes em assentamentos precários e/ou irregulares direito à moradia, entendido não somente como a segurança jurídica da posse, mas também as condições adequadas de habitabilidade, com acesso à infraestrutura urbana, aos sistemas de saneamento ambiental.

Neste caso, o presente artigo tem como objetivo apresentar como a dimensão ambiental foi sendo incorporada ao longo do tempo na legislação que trata de regularização fundiária e o seu esforço em minimizar os conflitos existentes nos entendimentos entre dois campos do conhecimento. Contudo, os conflitos expressos entre estas duas áreas do direito ainda não estão resolvidos, sendo ainda necessário que ambas as esferas do direito trabalhem juntas na construção de uma legislação integrada, que não resulte na sobreposição ou em conflitos de normas, o que somente colabora para a ineficácia de ambas as políticas públicas pretendidas: a Política de Habitação e a Política de Meio Ambiente.

## **2. TRAJETÓRIA LEGAL DA DIMENSÃO AMBIENTAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL**

A dimensão ambiental nos projetos de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e/ou irregulares têm há tempos sido colocada como parte integrante e fundamental para o desenvolvimento dos projetos habitacionais no âmbito das Políticas Municipais de Habitação.

O Estatuto da Cidade, publicado no ano de 2001, já apontava entre as várias de suas diretrizes gerais para a construção de um projeto de cidades sustentáveis a necessidade de observação dos princípios de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente (artigo 2º, I e XII). Também o artigo 2º do Estatuto, que trata das diretrizes gerais da política urbana, destaca a necessidade de considerar na regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, XIV)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Estatuto da Cidade, artigo 1º, inciso XIV “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” (inciso XIV).

Contudo, até 2006 não havia regra legal federal específica para o licenciamento das intervenções habitacionais, isto é, dos projetos de urbanização e regularização fundiária de assentamentos irregulares que interferissem em áreas de preservação permanente, que até aquele momento, se dava por meio dos regramentos existentes na legislação ambiental e urbana dos Municípios, especialmente por meio de convênios com os órgãos ambientais estaduais.

Até então, a legislação federal ambiental estava compilada no então vigente Código Florestal – Lei nº 4.771/1965, que conceituava as áreas de preservação permanente (inciso II, §2º, do artigo 1º) como área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Como regra geral pelo Código Florestal a intervenção ou supressão de vegetação em áreas de preservação permanente somente poderia ser autorizada pelo órgão ambiental competente nos casos definidos pela lei como de utilidade pública ou de interesse social, em casos devidamente justificados e em que não houvessem alternativas locais (caput, art. 4º). Nas hipóteses de interesse social, arroladas nas alíneas do inciso V, §2º do artigo 1º, não havia qualquer menção aos projetos de urbanização ou de regularização fundiária de assentamentos precários, o que, na prática, resultava no indeferimento dos pedidos de licenciamento de projetos habitacionais que previssem alguma consolidação de moradias em APP<sup>3</sup>.

Segundo Ramalho (2013), a Resolução CONAMA nº 369/2006 foi o primeiro instrumento a tratar da questão da regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente, com parâmetros específicos.

A Resolução CONAMA nº 369/2006 foi editada para regulamentar as alíneas “c” dos incisos IV e VI do § 2º do artigo 1º do então vigente Código Florestal. Tais alíneas definiam como competência do CONAMA a identificação de quais obras, planos, atividades ou projetos poderiam ser considerados de utilidade pública ou de interesse social para os fins de aplicação do previsto naquele Código como exceções à regra geral para as autorizações de supressão de vegetação e intervenções em APP, sendo estes casos entendidos como ações de caráter eventual e de baixo impacto ambiental.

---

<sup>3</sup> Sobre este tema ver Santos (2012)

Neste contexto, criou-se em tal resolução a denominação “Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana”, entre o rol das intervenções de interesse social, que foram identificadas no inciso II do artigo 2º desta resolução.

Prevista na Seção IV (artigo 9º) da Resolução, a Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana definiu como seu objeto as ocupações urbanas (i) de baixa renda predominantemente residenciais, (ii) declaradas como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, (iii) que possuíssem implantadas no mínimo três dos seguintes itens de infraestrutura urbana: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia, e (iv) consolidadas até 10 de julho de 2001 (data de publicação do Estatuto da Cidade), que estivessem localizadas nas faixas de APP também definidas no inciso IV, do artigo 9º desta resolução (margens de curso d’água, entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, topo de morros e montanhas e restingas).

Além disso, determinou a elaboração de um Plano de Regularização Fundiária Sustentável (art. 9º, VI), com um conteúdo mínimo, que se refere, em síntese, a um diagnóstico urbanístico e ambiental da área, incluindo levantamentos de situações de risco, vulnerabilidade social e ambiental e carência de infraestrutura urbana e de saneamento ambiental e, ainda, vinculado a apresentação de medidas para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos da resolução e também comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores. Havia, ainda, disposição no sentido de que o Plano de Regularização Fundiária deveria assegurar a não ocupação de APP remanescentes.

Especificamente sobre as APP remanescentes, Ramalho (2013), destaca a imprecisão do termo utilizado, que permite distintas interpretações. A primeira no sentido de que as APP não ocupadas na área de intervenção devem ser identificadas no projeto como áreas a recuperar e, o segundo entendimento, de que as APP remanescentes são aquelas liberadas de ocupação no âmbito do projeto e que precisam ser recuperadas.

A imprecisão na definição do conceito legal abriu brechas para o surgimento de conflitos em sua interpretação e ampliou as dificuldades no licenciamento de projetos de interesse



social, como se pode extrair de artigo que abordou as dificuldades de licenciamento do Jardim Cristiane, no Município de Santo André<sup>4</sup>.

A Resolução CONAMA nº 369/2006 apesar de buscar mitigar os conflitos urbanos e ambientais representados respectivamente, de um lado pela regularização fundiária das ocupações em APP como forma de garantia do direito à moradia, e de outro, pelos interesses de salvaguarda dos recursos ambientais, ao final sofreu críticas severas dos técnicos e órgãos que trabalhavam na época com as políticas municipais de habitação<sup>5</sup>. Duas principais questões trazidas pela Resolução são importantes para compreender as dificuldades no licenciamento destas intervenções. A Resolução não permitia a regularização fundiária nas faixas de APP no entorno de nascentes, e, além disso, definiu metragem determinada para as faixas de APP passíveis de regularização (e que deveriam ser desocupadas no âmbito dos projetos habitacionais). Assim, a APP de curso d'água deveria ter uma faixa livre de 15 metros, e 50 metros para o entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais (alínea “a”, IV, art. 9º), além de 150 metros para as restingas (alínea “c”, IV, art. 9º).

A Resolução atribuía, ainda, ao órgão ambiental competente a responsabilidade pela emissão das autorizações de intervenção ou supressão de vegetação em APP previstas nesta resolução. Conforme previsão do seu artigo 4º, o Município poderia ser o órgão ambiental competente, nos casos de autorização de intervenção ou supressão de vegetação em áreas urbanas, desde que possuísse Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, Plano Diretor (ou Lei de Diretrizes Urbanas, para os Municípios com menos de 20 mil habitantes) e, ainda, uma anuência prévia do órgão ambiental estadual, fundamentada em parecer técnico.

A partir de então, a competência para autorizar a intervenção ou supressão de vegetação passou a alguns municípios no Estado de São Paulo, por meio da realização de Convênios com o órgão ambiental estadual.

Em 2009, com a publicação da Lei Federal nº 11.977/2009, que trouxe uma normatização específica para a regularização fundiária de assentamentos urbanos, o tratamento ambiental dos assentamentos irregulares foi considerado como parte integrante do Projeto de Regularização Fundiária de Interesse Social, na medida em que nele deveriam estar

---

<sup>4</sup> Sobre este tema ver Denaldi; Jodas (2012)

<sup>5</sup> Sobre este tema ver Santos, 2008.

previstos os parâmetros urbanísticos e ambientais específicos definidos com base nas características da ocupação (artigo 54).

Seguindo nas tentativas de mitigar os conflitos existentes nos licenciamentos ambientais de urbanizações e regularização fundiária á conhecidos e verificados pelos municípios executores da política de Habitação, esta lei deixou explícito que a aprovação municipal do Projeto de Regularização Fundiária correspondia ao licenciamento urbanístico e ao licenciamento ambiental, neste último caso se o Município possuísse Conselho de Meio Ambiente e órgão ambiental capacitado (artigo 53). Esclareceu ainda a lei, que órgão ambiental capacitado corresponderia ao órgão municipal que possuísse em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental (§2º, art. 53).

Esta lei federal admitiu, ainda, 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 apresentado estudo técnico que comprovasse que a intervenção implicaria na melhoria das condições ambientais em relação a situação de ocupação irregular anterior (§1º, artigo 54). O conteúdo mínimo deste estudo foi definido pela lei, no seu §º 2º do mesmo artigo, e de forma geral, porém de forma mais simplificada, apresenta o mesmo conteúdo do que havia sido previsto na Resolução CONAMA nº 369/2006, para o então denominado Projeto de Regularização Fundiária Sustentável.

Não é incorreto afirmarmos que a Lei Federal nº 11.977/2009 tentou resolver os principais conflitos ainda pendentes após a publicação da Resolução CONAMA nº 369/2006. Por este motivo, no regramento que estabelece acerca das intervenções em APP não há distinção entre os seus tipos, usando a terminologia genérica de áreas de preservação permanente, incluindo neste caso as APP que haviam sido excluídas pela resolução CONAMA, como as APP de Nascente.

Além disso, não estabeleceu metragens determinadas para as faixas de APP, que nos termos da CONAMA 369/2006, precisariam ser liberadas no âmbito dos projetos de regularização, deixando para que as áreas de remoção e os seus respectivos limites sejam definidas no âmbito do projeto, em função das características da ocupação e características ambientais da área.

Em relação as definições de competência para o licenciamento a Lei nº 11.977/2009 determinou o Município, com Conselho de Meio Ambiente e órgão capacitado, o órgão

competente para o licenciamento dos projetos de regularização fundiária, excluindo qualquer previsão da necessidade de prévia anuência do órgão ambiental estadual, tal como previsto na resolução anterior.

Para os casos em que o Município não possuía a estrutura institucional necessária para ser competente pelos licenciamentos, a lei também deixou claro que a intervenção ou supressão de vegetação em áreas de preservação permanente nos casos de regularização fundiária de interesse social poderia ser admitida pelos Estados. Ainda neste caso, permanece sob a responsabilidade do Município o licenciamento urbanístico do projeto.

A expectativa com a delimitação da competência municipal para os licenciamentos ambientais dos projetos habitacionais por ele mesmo desenvolvidos, tinha relação direta com a perspectiva de diminuir a distância entre a política ambiental e habitacional de forma a reduzir as lacunas existentes e as divergências entre as duas áreas que emergem com força nos processos de licenciamento destas intervenções. Esperava-se, maior facilidade de comunicação e interpretação dos projetos desenvolvidos na mesma escala federativa. Isto porque, os licenciamentos de projetos de regularização fundiária levados para licenciamento junto ao órgão ambiental estadual colaboravam substancialmente na ampliação dos conflitos urbanos e ambientais, na medida em que era avaliado por uma equipe de técnicos distantes da realidade do território.

Em 2012, a partir das disposições trazidas pela Lei nº 11.977/2009, a Lei nº 12.651/2012, que revogou o então vigente Código Florestal – Lei nº 4.771/1965 – incorporou em seu texto (nos artigos 64 e 65), com redação idêntica, as disposições trazidas pela legislação de regularização fundiária acerca da possibilidade de autorização para intervenção e supressão de vegetação em áreas de preservação permanente, inclusive, fazendo referência aos artigos da Lei nº 11.977/2009 que tratavam sob o tema e sob a prevalência dos dispositivos desta lei no que se referia a regularização fundiária de interesse social.

No que se refere a possibilidade de autorização de intervenção em APP e supressão de vegetação, destaca-se que o artigo 8º estabelece, de forma parecida com o antigo Código Florestal, que a autorização de intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP, somente ocorrerá nos casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. Contudo, desta vez incluiu-se entre as hipóteses de interesse social a “regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente com população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas” (artigo 3º, IX), não remanescendo quaisquer dúvidas acerca do caráter de interesse social destas intervenções.

O debate que persiste (até os dias atuais) após a publicação desta lei refere-se a revogação tácita ou não da Resolução CONAMA nº 369/2006, em função da retirada da lei da delegação ao CONAMA para que, por meio de resolução, indicasse outras obras, planos ou atividades que iriam compor as hipóteses de utilidade pública e interesse social. Sobre este tema, tem-se que não houve revogação expressa da resolução pelo CONAMA e o entendimento sobre a aplicação ou não desta resolução passa pela necessidade de uma análise jurídica pelos órgãos ambientais competentes. Neste sentido, a Advocacia Geral da União, provocada em consulta pelo IBAMA<sup>6</sup>, manifestou-se no sentido de que a publicação da Lei nº 12.651/2012 não revoga tacitamente a normativa de forma automática. Isto quer dizer, que a vigência ou não da resolução depende da avaliação sobre se o dispositivo invocado guarda ou não compatibilidade com o disposto na Lei nº 12.651/2012. Se o dispositivo for plenamente compatível com o disposto na lei não terá havido a revogação tácita. O mesmo não ocorrerá quando a disposição da Resolução for contrária ao disposto no Novo Código Florestal. Para a AGU, tem-se por exemplo a manutenção dos artigos 5º e 6º da Resolução nº 369/2006 por serem plenamente compatíveis com o que está disposto na lei.

No que refere especificamente ao artigo 9º da Resolução CONAMA 369/2006, entendemos que se operou a revogação tácita, considerando que tais disposições conflitam com as regras estabelecidas para as intervenções e supressões de vegetação em APP para os casos de regularização fundiária, conforme estabelecidos nos artigos 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012. Contudo, há ainda entendimentos opostos ao presente. Exemplo disso, são as manifestações exaradas pelos técnicos da Secretaria do Verde e meio Ambiente – SVMA da Prefeitura de São Paulo, cujo entendimento é o de que ainda se aplica aos casos de regularização fundiária as metragens previstas para as faixas de APP previstas na Resolução nº 369/2006, tendo em vista a Lei nº 11.977/2009 foi omissa quanto a definição destas faixas<sup>7</sup>.

A publicação da Lei nº 12.651/2012 significou um passo na tentativa de a legislação ambiental incorporar os preceitos formulados na legislação urbana e correspondeu a um marco importante, porque há no campo ambiental resistência considerável a aplicação de uma regra estabelecida em uma legislação não ambiental, que ampliava as possibilidades de autorização em relação a então vigente Resolução CONAMA nº 369/2006.

---

<sup>6</sup> A manifestação da AGU sobre o tema consta da Orientação Normativa Jurídica nº 48/2013/PFE/IBAMA

<sup>7</sup> Sobre este tema ver SEPE; PEREIRA; BELLENZANI (2014)

Nova mudança ocorreu em dezembro de 2016, com a publicação da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que revogou integralmente as disposições sobre Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos trazidos no Capítulo III da Lei nº 11.977/2009 e trouxe novas disposições sobre o tema da regularização fundiária. Esta Medida Provisória, que sofreu alterações significativas durante o processo legislativo de conversão, foi convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que aborda no Título III desta lei o que denominou de Regularização Fundiária Urbana.

As alterações legais em relação aos aspectos ambientais trazidas pela nova legislação não se diferenciam substancialmente das regras que já haviam sido estabelecidas pela Lei nº 11.977/2009, mas parecem tentar ainda simplificar e tornar ainda mais explícito que a dimensão ambiental dos projetos de regularização fundiária deve ser tratada de forma integrada a dimensão urbanística e aprovada pelo mesmo órgão competente, de forma geral, o Município.

Neste aspecto, a Lei nº 13.465/2017 previu no parágrafo 2º do artigo 11, que os núcleos urbanos informais (nova denominação dada pela lei aos assentamentos irregulares) situados total ou parcialmente em área de preservação permanente ou unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a regularização fundiária deverá observar o disposto nos artigos que tratam sobre o tema na Lei nº 12.651/2012, reforçando ainda a obrigatoriedade de elaboração dos estudos técnicos que comprovem e justifiquem a melhoria das condições ambientais promovidas pela regularização fundiária (chamada pela Lei de REURB).

Por sua vez, a redação dos artigos da Lei ambiental nº 12.651/2012 que tratavam sob o tema (artigos 64 e 65) foram alterados pela nova legislação federal de regularização fundiária passando a deixar neles a expressa possibilidade de regularização fundiária em áreas de preservação permanente, o que se dá por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana, no caso a Lei 13.465/17.

Tal aprovação poderá se dar condicionada a apresentação do estudo técnico da melhoria das condições ambientais, cujo conteúdo mínimo e critérios de elaboração estão agora dispostos na legislação ambiental – Lei nº 12.651/2012 – e não mais na legislação urbana, como era no caso da Lei nº 11.977/2009. Em resumo, a Lei nº 13.465/17 previu a possibilidade de regularização fundiária em APP, vinculando as ações necessárias para

tanto, às previsões contidas na legislação ambiental, que registra-se, são diferentes para as modalidades de regularização de interesse social e interesse específico.

No que se refere às competências para o licenciamento ambiental dos projetos de regularização fundiária, a Lei nº 13.465/2017 buscou esclarecer e simplificar, ainda mais, o que já havia sido apontado pela Lei nº 11.977/2009. O artigo 12 da Lei nº 13.465 estabelece que a aprovação municipal do projeto de regularização fundiária corresponde à aprovação urbanística e também ambiental, neste último caso, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.

No parágrafo 1º deste artigo, a lei esclarece que se entende por órgão ambiental capacitado aquele que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para análise e aprovação dos estudos técnicos de melhoria das condições ambientais, reforçando que isto se dá independentemente da existência de Convênio celebrado com os Estados ou União. Veja, que a nova legislação dispensou a obrigatoriedade do Município ter um Conselho de Meio Ambiente, tal como estava anteriormente previsto na Lei nº 11.977/2009.

Tal como a lei nº 11.977/2009, também a lei nº 13.465/2017 não se manifestou expressamente sobre as dimensões das faixas de APP. Contudo, em nosso entendimento como a Lei nº 12.651/2017 determina todos os elementos que devem conter o Estudo Técnico das Melhorias das Condições Ambientais e nele não consta quaisquer limitações quanto às faixas de APP, não poderia prosperar o entendimento de que estão mantidas as disposições da Resolução nº 369/2006 sobre o tema.

Além disso, a previsão expressa da desnecessidade de convênios celebrados com os Estados ou União relacionava-se com o entendimento, explicitado pelo órgão ambiental estadual de São Paulo, de que mesmo que o Município tivesse Conselho de Meio Ambiente e órgão ambiental capacitado, havia a necessidade de celebração de Convênio com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, conforme previsão contida no Decreto Estadual nº 55.149/2009, artigo 3º, que concedeu autorização para a CETESB celebrar convênios com os municípios paulistas visando à fiscalização e o licenciamento ambiental, observadas as diretrizes do Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA para a descentralização do licenciamento ambiental. O §2º do mesmo artigo define ainda que os convênios a serem celebrados com os Municípios deverão estabelecer a relação de atividades, obras e empreendimentos de impacto local, a serem licenciados

ou autorizados pelos Municípios, bem como deverão prever cooperação técnica e administrativa entre os partícipes.

Neste sentido, a legislação federal de regularização fundiária parece ter se preocupado em afastar a aplicação da legislação estadual, em relação à obrigatoriedade de celebração de convênios, como forma de restringir os conhecidos obstáculos enfrentados para os licenciamentos de projetos de regularização fundiária que tenham interferência em áreas ambientalmente protegidas.

Em se tratando de regularização fundiária no Estado de São Paulo é importante salientar que as competências de licenciamento até o momento apresentadas são diferentes para as áreas de proteção e recuperação dos mananciais, onde o licenciamento das intervenções em assentamentos irregulares se dá por meio de um Programa de Recuperação de Interesse Social – PRIS, regulado por meio das legislações estaduais específicas. Nestes casos, a competência para o licenciamento é do órgão ambiental estadual, a CETESB – Companhia Ambiental do Estado de SP.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS CONFLITOS AMBIENTAIS-URBANOS NOS PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Analisando a trajetória das legislações ambientais e urbanas que tratam das intervenções urbanas de regularização fundiária e intervenções de urbanizações de assentamentos é possível concluir facilmente que houve um avanço normativo na tentativa de aproximar os dois campos do conhecimento e reduzir os diversos conflitos que se apresentam no âmbito das Políticas Ambiental e de Habitação, cuja missão é de um lado garantir o direito à moradia a famílias de baixa renda, e de outro, a garantir adequadas e sadias condições ambientais para esta e para as gerações futuras.

Entretanto, apesar do avanço que se pode observar, há ainda questões que distanciam o campo do direito ambiental do direito urbanístico e este distanciamento pode também ser observado na forma em que esta legislação foi construída. O primeiro ponto que podemos destacar é o já antigo debate da aplicação das regras do Código Florestal ao ambiente urbano.

Neste aspecto, o Código Florestal de 1965, quando publicado, não apontava expressamente a sua aplicação sobre as áreas urbanas. Contudo, a legislação encerrou este debate quando, em 1989, por meio da Lei nº 7.083, alterou o artigo 2º do Código Florestal

e inclui um parágrafo que submeteu as regras previstas para as áreas de preservação permanente também para as existentes nas áreas urbanas.

No entanto, mesmo vencido o debate legal sobre se a legislação ambiental é aplicável ou não às áreas urbanas, remanesce a sensação de que esta legislação deveria então abordá-la com maior especificidade e compreensão de suas características.

A publicação da Lei nº 12.651/2012 não superou este entrave. Apesar de um inegável avanço no reconhecimento das intervenções habitacionais como de interesse social e de prever mecanismos de exceção às regras mais rígidas de proteção ambiental, como no caso de intervenção em APP para regularização fundiária, podemos dizer que não há um diálogo efetivo de integração desta legislação com as questões e legislações urbanas.

Em relação a sua aplicabilidade às áreas urbanas, o Novo Código Florestal tratou de reproduzir a mesma ideia de sua aplicação sobre este território, mas não prevê distinção de conceitos e regras para as áreas de preservação permanente em meio urbano. O debate das faixas de APP e suas respectivas metragens são bons exemplos do que precisamos demonstrar. A determinação de uma metragem igual para as áreas de preservação permanente tanto no meio rural, quanto urbano demonstram que não há uma preocupação de estabelecer um tratamento legal adequado às áreas de APP urbanas, o que só colabora na ampliação dos conflitos entre os interesses de proteção ambiental e regularização fundiária urbana.

Além disso, tal dificuldade de integração entre as normas dos dois campos do conhecimento faz com que lacunas legais sejam utilizadas como forma de obstruir o andamento das ações e intervenções da Política de Habitação. Assim, temos que as alterações na legislação urbana, de forma a permitir a regularização fundiária de assentamentos inseridos total ou parcialmente em áreas de preservação permanente, se deram substancialmente a partir das legislações urbanas sobre regularização fundiária. Desde a Lei 11.977/2009, que tentou corrigir as muitas críticas que foram realizadas à Resolução CONAMA nº 369/2009, e que efetivamente criava muitos obstáculos à regularização dos assentamentos, até as últimas alterações propostas na Lei nº 12.651/2012 pela Lei nº 13.465/2017, como forma de garantir na legislação ambiental a exceção necessária ao bom andamento das intervenções habitacionais, é possível perceber que todas se trataram não de um processo de integração entre as políticas, mas de uma forma de tentar garantir a efetividade das intervenções de regularização fundiária em áreas de preservação permanente.



Note-se, por exemplo, que os artigos que tratam da exceção às regras gerais estão colocados no Capítulo da lei que trata sobre suas disposições transitórias (Capítulo XIII) e completamente deslocado do capítulo que trata especificamente do regime das Áreas de Preservação Permanente (Capítulo II), destinado exclusivamente a este tema.

Não por outro motivo, se não pela absoluta falta de integração entre as políticas e as suas respectivas legislações, que temas como a aplicação ou não da Resolução CONAMA nº 369/2006, mesmo após a publicação da Lei nº 12.561/2012 e da Lei nº 13.465/17, continuam a assombrar os técnicos que trabalham com regularização fundiária. São muitos, ainda, os ajustes que precisam ser realizados entre não somente as questões legislativas para que não existam dúvidas sobre a legislação efetivamente aplicável aos casos de regularização fundiária e sobre quem é o órgão ambiental competente para tanto.

Neste aspecto, as divergências de competência ainda se revelam um problema grave no Estado de São Paulo. A CETESB, órgão licenciador ambiental do Estado, em muitos casos permanece com o entendimento de que a autorização de intervenção e supressão de vegetação em áreas de preservação permanente pelo Município prescinde de prévia celebração de convênio com aquele órgão, em afronta a divisão de competências ambientais determinada pela Lei Complementar nº 140/2011. As legislações estaduais ainda estabelecem a necessidade do Convênio, não tendo sido revogadas até o momento.

É certo que, na maior parte das vezes, as alterações legislativas acompanham os avanços ou as necessidades que vão sendo percebidas ao longo do desenvolvimento das Políticas Públicas. No caso da Política de Habitação e das intervenções de regularização fundiária este aspecto é bastante notório. Quando foi publicada a Lei nº 11.977/2009 os procedimentos de regularização fundiária já eram elaborados pelos municípios há tempos e a sua formatação se deu, em grande parte, pelo acúmulo da experiência nos muitos anos de dificuldades encontradas no desenvolvimento destes processos.

Contudo, entendemos que no estágio em que já se encontram o desenvolvimento das Políticas, tanto habitacionais quanto ambientais, não é mais possível evoluir sem que seja possível encontrar o caminho da sua efetiva integração. Não se trata, obviamente, de acreditar que o conflito ambiental-urbano se resume às dificuldades em relação aos aspectos legais, mas certamente estes conflitos são estruturais para os demais conflitos que se apresentam nestas áreas e que precisam ser melhor aprofundados, como a burocracia ambiental e as suas decisões no âmbito dos processos de licenciamento destas áreas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COELHO JR, L. Intervenções nas áreas de preservação permanente em zona urbana: uma discussão crítica acerca das possibilidades de regularização. Revista eletrônica do Ministério Público Federal, 2010, ano II, N.2, pp 1-31. Disponível [http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista\\_2010/2010/aprovados/2010a\\_Tut\\_Col\\_Lauro.pdf](http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2010/2010/aprovados/2010a_Tut_Col_Lauro.pdf) -

COSTA, H. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, G. M (Org.). Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

COSTA, H.S.M. “Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos?” Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n.2, p.55-71, 2000.

DEÁK, C. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

DENALDI, Rosana. Planejamento Habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. Org. de Rosana Denaldi. São Paulo: Annablume, 2013.

DENALDI, Rosana; JODAS, Ana Paula. Regularização de Favelas em Áreas de Preservação Permanente na Região do Grande ABC: o Caso do Jardim Cristiane. In: O Desafio de Planejar a Cidade: Política urbana e habitacional de Santo André, SP 1997-2008. Org. Denaldi, Rosana. São Paulo: Annablume, 2012.

ITIKAWA, Valdete; ALVIM, Angélica T.B. “Moradia e Preservação Ambiental: conflitos em área de preservação de mananciais em São Bernardo do Campo”. Trabalho apresentado no IV Encontro Nacional da Anppas, 2008. p.420

LUZ, F. C. da. O tratamento dos conflitos socioambientais no âmbito do Programa 100 Parques para São Paulo. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal do ABC. Santo André, 2013.

LOPES, Thais Fernanda. “Gestão das Terras Públicas Federais no Litoral Norte de São Paulo: Atores, escalas e intersectorialidade”. Dissertação de Mestrado na Universidade Federal do ABC- UFABC. 2014.

LOPES, Thais Fernanda. “A Lei Específica da Billings e os novos desafios para o Programa de Recuperação de Interesse Social – PRIS: estudo de caso do GT Licenciamento e a experiência de SBC”. Anais do Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas - Urbafavelas II, 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Direito Ambiental Brasileiro”. 22ª ed.rev.amp.e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias - planejamento urbano no Brasil". In: ARANTES, O. A cidade do pensamento único - desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. Revista cultura vozes: Petrópolis, 1999.

MARTINS, M.L.R. Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

MORAES, A.C.R. “Condicionantes do planejamento no Brasil: uma pontuação genética das dificuldades para a gestão ambiental”. In: Meio Ambiente e Ciências Humanas. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

RAMALHO, P.C. Licenciamento ambiental aplicado à regularização fundiária de interesse social: um estudo de caso em São Bernardo do Campo. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal do ABC. Santo André, 2013.

SEPE, P.M; PEREIRA, H. M.S.B; BELLENZANI, M.L. O Novo Código Florestal e a sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos? Anais do Seminário APPS Urbanas 2014.

SANTOS, Raphael Bischof. Limites da Regularização Fundiária: a experiência de Santo André. In: O Desafio de Planejar a Cidade: Política urbana e habitacional de Santo André, SP 1997-2008. Org. Denaldi, Rosana. São Paulo: Annablume, 2012.

SANTOS, R. B. dos. O território da dicotomia urbanístico-ambiental: a favela. In: SAULE JR. et al. (Orgs). V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Manaus 2008: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas. Anais..., Porto Alegre: Magister, 2008. p. 15-27.

SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2000.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

## **LEGISLAÇÃO ANALISADA**

**BRASIL.** Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil -1988. Diário Oficial da União de 05/10/1988, seção 1.

**BRASIL.** Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial Eletrônico de 11/07/2001, seção 1.

**BRASIL.** Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o Código Florestal. Diário Oficial da União de 16/06/1965, p. 9529.

**BRASIL.** 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; altera o decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a medida provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União de 08/07/2009, p.2.

**BRASIL.** 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. Diário Oficial da União de 28/05/2012, p.1.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da união; altera as leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (código civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (código de processo civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os decretos-leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da lei complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Diário Oficial da União de 12/07/2017, p.1.

RESOLUÇÃO CONAMA Nº 369, de 28 de março de 2006. "Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP". Diário Oficial da União nº 061, de 29/03/2006, págs. 150-151.