Cognitio Juris
ISSN 2236-3009

A EFETIVIDADE DO PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA NO COMBATE À OCUPAÇÃO IRREGULAR DO SOLO EM PORTO VELHO – RO

THE EFFECTIVENESS OF THE MASTER PLAN AS AN INSTRUMENT OF URBAN POLICY IN COMBATING IRREGULAR LAND OCCUPATION IN PORTO VELHO – RO

Artigo submetido em 20 de maio de 2026
Artigo aprovado em 22 de maio de 2026
Artigo publicado em 22 de maio de 2026

Cognitio Juris
Volume 16 – Número 59 – 2026
ISSN 2236-3009

.

Autor(es):
Júlia de Castro Mendonça
Úrsula Luciana de Oliveira Castelo Ranco
Ana Cláudia Barroso
Arnaldo Vitor Carneiro Mota

.

RESUMO: O presente artigo científico tem como objetivo analisar a efetividade do Plano Diretor do município de Porto Velho – RO como instrumento de política urbana no combate à

ocupação irregular do solo. Parte-se da premissa de que, embora o Plano Diretor constitua o principal mecanismo de ordenamento territorial previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), sua aplicação prática enfrenta limitações que comprometem sua eficácia. O crescimento urbano acelerado, impulsionado por fatores como migração populacional e grandes obras de infraestrutura, tem contribuído para a expansão desordenada da cidade, resultando no aumento de ocupações irregulares, especialmente em áreas periféricas e ambientalmente vulneráveis. Observa-se que a ausência de políticas habitacionais eficazes, aliada à deficiência na fiscalização e à falta de atualização periódica do Plano Diretor, dificulta o controle do uso do solo urbano. Além disso, a ocupação irregular gera impactos sociais e ambientais significativos, como precariedade no acesso a serviços públicos, insegurança jurídica e degradação ambiental. Nesse contexto, destaca-se a necessidade de fortalecer a atuação do poder público, promover a integração entre políticas urbanas e habitacionais e ampliar a participação social na gestão urbana. Conclui-se que a efetividade do Plano Diretor depende não apenas de sua previsão normativa, mas principalmente de sua implementação prática, sendo essencial a adoção de medidas que garantam o desenvolvimento urbano sustentável e a concretização do direito à cidade.

Palavras-chave: Plano Diretor; Ocupação Irregular; Política Urbana; Porto Velho.

ABSTRACT: This scientific article aims to analyze the effectiveness of the Master Plan of the municipality of Porto Velho – RO as an urban policy instrument in combating irregular land occupation. It starts from the premise that, although the Master Plan constitutes the main territorial planning mechanism foreseen in the City Statute (Law No. 10.257/2001), its practical application faces limitations that compromise its effectiveness. Accelerated urban growth, driven by factors such as population migration and large infrastructure projects, has contributed to the disorderly expansion of the city, resulting in an increase in irregular occupations, especially in peripheral and environmentally vulnerable areas. It is observed that the absence of effective housing policies, coupled with deficiencies in oversight and the lack of periodic updates to the Master Plan, hinders the control of urban land use.

Furthermore, irregular occupation generates significant social and environmental impacts, such as precarious access to public services, legal insecurity, and environmental degradation. In this context, the need to strengthen the role of public authorities, promote integration between urban and housing policies, and expand social participation in urban management stands out. It is concluded that the effectiveness of the Master Plan depends not only on its normative provisions, but mainly on its practical implementation, and it is essential to adopt measures that guarantee sustainable urban development and the realization of the right to the city.

Keywords: Master Plan; Irregular Occupation; Urban Policy; Porto Velho.

1. **INTRODUÇÃO**

O crescimento urbano desordenado configura-se como um dos principais desafios enfrentados pelas cidades brasileiras contemporâneas, especialmente em regiões que passaram por processos acelerados de expansão populacional e desenvolvimento econômico. Nesse contexto, a ocupação irregular do solo urbano destaca-se como um fenômeno recorrente, diretamente relacionado à ausência de planejamento urbano eficaz, à insuficiência de políticas públicas habitacionais e às desigualdades sociais estruturais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu importantes diretrizes para a política urbana no Brasil, atribuindo aos municípios a responsabilidade de promover o adequado ordenamento territorial, com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. Posteriormente, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), consolidou-se o Plano Diretor como o principal instrumento de planejamento urbano, responsável por orientar o uso e a ocupação do solo, bem como a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável.

No município de Porto Velho – RO, capital do estado de Rondônia, observa-se um cenário caracterizado por crescimento urbano acelerado, impulsionado por fatores como migração

populacional e a implantação de grandes projetos de infraestrutura. Esse processo contribuiu para o aumento significativo das ocupações irregulares, especialmente em áreas periféricas e ambientalmente sensíveis, evidenciando fragilidades na aplicação das normas urbanísticas e na atuação do poder público.

Diante dessa realidade, torna-se fundamental analisar a efetividade do Plano Diretor como instrumento de política urbana, considerando sua capacidade de prevenir e combater a ocupação irregular do solo. Assim, o presente artigo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: o Plano Diretor de Porto Velho tem sido efetivo no controle da ocupação irregular do espaço urbano?

Parte-se da hipótese de que, embora o Plano Diretor contemple instrumentos jurídicos adequados para o ordenamento territorial, sua efetividade é limitada por fatores como deficiência na fiscalização, ausência de políticas habitacionais integradas, falta de atualização periódica e pressões socioeconômicas decorrentes do crescimento urbano.

No que se refere à metodologia, o presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, com abordagem descritiva e exploratória, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental. Foram utilizados como referenciais teóricos livros, artigos científicos e legislações pertinentes ao Direito Urbanístico, especialmente a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Ademais, realizou-se análise de documentos oficiais e dados relacionados ao Plano Diretor do município de Porto Velho, buscando compreender sua aplicação prática e seus impactos no ordenamento urbano. A análise dos dados ocorreu de forma interpretativa, com o objetivo de identificar as limitações e potencialidades do instrumento estudado.

Dessa forma, o estudo justifica-se pela relevância social, jurídica e acadêmica do tema, uma vez que a ocupação irregular impacta diretamente a qualidade de vida da população, o acesso a serviços públicos essenciais e a sustentabilidade urbana. Além disso, contribui para

a reflexão crítica acerca da aplicação do Direito Urbanístico na realidade local, oferecendo subsídios para o aprimoramento das políticas públicas e da gestão urbana.

- **A EFETIVIDADE DO PLANO DIRETOR NO COMBATE À OCUPAÇÃO IRREGULAR DO SOLO URBANO**
- **Direito Urbanístico e organização do espaço urbano**

O Direito Urbanístico configura-se como um ramo do Direito Público voltado à regulamentação do uso, ocupação e ordenamento do solo urbano, tendo como finalidade promover o desenvolvimento equilibrado das cidades. Sua atuação está diretamente relacionada à intervenção estatal no espaço urbano, buscando assegurar que o crescimento urbano ocorra de forma planejada, sustentável e socialmente justo, evitando a formação de espaços urbanos desordenados e marcados pela exclusão social.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um marco importante ao atribuir aos municípios a responsabilidade pela política urbana, fixando como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988). Tal previsão constitucional representa uma ruptura com modelos anteriores de urbanização, ao reconhecer que o espaço urbano deve ser organizado de forma a atender interesses coletivos e não apenas individuais.

Nesse contexto, o Direito Urbanístico assume papel fundamental na concretização desses objetivos constitucionais, ao disciplinar a atuação do Estado no território urbano e impor limites ao exercício do direito de propriedade. Para Fernandes:

o direito urbanístico busca compatibilizar os interesses individuais com os interesses coletivos, promovendo o ordenamento do espaço urbano". Isso significa que o uso da propriedade privada deve estar condicionado às diretrizes do planejamento urbano (FERNANDES, 2006, p.32).

O princípio da função social da propriedade, portanto, constitui elemento central desse sistema jurídico, ao estabelecer que o direito de propriedade não é absoluto, devendo atender às exigências do bem comum. Tal princípio permite ao Poder Público intervir no uso do solo urbano, garantindo que este seja utilizado de forma adequada e em conformidade com o planejamento da cidade.

Além disso, Maricato (2011, p. 45) destaca que "a questão urbana no Brasil está profundamente relacionada às desigualdades sociais", evidenciando que o planejamento urbano deve ser orientado por critérios de justiça social e inclusão. Nesse sentido, o Direito Urbanístico não pode ser reduzido a um conjunto de normas técnicas, mas deve ser compreendido como instrumento de transformação social.

Dessa forma, o ordenamento territorial urbano exige uma atuação estatal contínua, integrada e eficiente, capaz de articular diferentes políticas públicas e responder às demandas sociais, evitando a reprodução de desigualdades no espaço urbano.

- **O Plano Diretor como instrumento de política urbana**

Dentro do sistema jurídico urbanístico, o Plano Diretor se consolida como o principal instrumento de política urbana no Brasil, sendo obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, conforme o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Trata-se de uma lei municipal que estabelece diretrizes para o desenvolvimento urbano, orientando o uso e ocupação do solo, a expansão territorial e a implementação de políticas públicas.

Conforme Fernandes:

o Plano Diretor constitui o eixo central da política urbana, pois define as diretrizes que orientam o crescimento da cidade. Ele não apenas organiza o território, mas também estabelece mecanismos para garantir a função social da propriedade e o acesso equitativo aos recursos urbanos (FERNANDES, 2006, p.89).

Além disso, o Plano Diretor incorpora instrumentos jurídicos relevantes, como o parcelamento compulsório, o IPTU progressivo e a desapropriação-sanção, que têm como objetivo combater a retenção especulativa de imóveis e garantir o cumprimento da função social da propriedade. Esses instrumentos permitem uma atuação mais efetiva do Estado no controle do uso do solo urbano.

Outro aspecto essencial é a gestão democrática da cidade. O Estatuto da Cidade prevê a participação da população na elaboração e revisão do Plano Diretor, garantindo maior legitimidade às decisões urbanísticas. Nesse sentido, Rolnik (2015, p. 102) afirma que "a democratização da gestão urbana é essencial para a construção de políticas públicas mais inclusivas", reforçando a importância da participação social no planejamento urbano.

Entretanto, apesar de sua relevância normativa, a efetividade do Plano Diretor depende diretamente de sua implementação prática. Maricato (2011, p. 67) ressalta que "o problema das cidades brasileiras não está na ausência de leis, mas na dificuldade de sua aplicação". Isso evidencia que a simples existência do Plano Diretor não é suficiente para garantir o ordenamento urbano.

Dessa forma, a eficácia do Plano Diretor está condicionada à atuação eficiente do Poder Público, à fiscalização contínua, à atualização periódica do instrumento e à integração com outras políticas públicas, especialmente as habitacionais. Sem esses elementos, o Plano Diretor tende a se tornar um instrumento formal, sem impacto real na organização da cidade.

- **A OCUPAÇÃO IRREGULAR DO SOLO URBANO**
- **Conceito e características da ocupação irregular**

A ocupação irregular do solo urbano caracteriza-se pela utilização de áreas em desacordo com as normas legais, urbanísticas e ambientais, sendo um fenômeno recorrente nas cidades brasileiras. Trata-se de um processo diretamente relacionado às desigualdades

socioeconômicas e à ausência de políticas públicas eficazes.

Fernandes (2006, p. 45) afirma que “o crescimento urbano brasileiro tem sido marcado pela informalidade e pela exclusão no acesso à terra”, o que demonstra que a ocupação irregular não é um fenômeno isolado, mas parte de um padrão histórico de urbanização excludente.

Nesse sentido, Maricato (2011, p. 78) destaca que “a cidade ilegal é produto da cidade legal que exclui”, evidenciando que a ocupação irregular surge como resposta à incapacidade do sistema formal de atender às necessidades da população de baixa renda.

As ocupações irregulares apresentam características marcantes, como ausência de infraestrutura básica, precariedade das condições de moradia, localização em áreas de risco e insegurança jurídica quanto à posse do imóvel. Esses elementos evidenciam a vulnerabilidade social das populações que vivem nessas áreas.

Dessa forma, a ocupação irregular deve ser compreendida como um fenômeno estrutural, que exige respostas integradas do Poder Público e não apenas medidas repressivas ou pontuais.

- **Causas estruturais da ocupação irregular**

A ocupação irregular é resultado de um conjunto de fatores interdependentes, entre os quais se destaca o déficit habitacional. Bonduki (2018) aponta que a produção da moradia no Brasil historicamente excluiu as camadas populares, obrigando-as a buscar soluções informais.

A especulação imobiliária também desempenha papel relevante, ao elevar o custo da terra urbana e dificultar o acesso à habitação formal. Rolnik (2015) destaca que a transformação da terra em ativo financeiro intensifica a exclusão territorial e amplia a desigualdade urbana.

Além disso, o crescimento populacional acelerado e os fluxos migratórios contribuem para o aumento da demanda por moradia, pressionando o uso do solo urbano. Maricato (2011)

ressalta que a urbanização brasileira ocorreu de forma desordenada, sem planejamento adequado para absorver esse crescimento.

Dessa forma, a ocupação irregular deve ser compreendida como resultado de um sistema urbano excludente, no qual a ausência de políticas públicas eficazes e a desigualdade socioeconômica se combinam para produzir espaços urbanos informais.

- **Consequências sociais, urbanísticas e jurídicas**

As consequências da ocupação irregular do solo urbano são amplas, complexas e interligadas, afetando não apenas os indivíduos diretamente envolvidos, mas toda a dinâmica urbana e a atuação do Poder Público. Trata-se de um fenômeno que repercute simultaneamente nas dimensões social, urbanística, econômica, ambiental e jurídica, evidenciando sua natureza estrutural.

No plano social, a ocupação irregular resulta na precarização das condições de vida da população. A ausência de infraestrutura básica, como saneamento, abastecimento de água, energia elétrica e coleta de lixo, compromete diretamente a saúde pública e a dignidade humana. Ferreira (2007, p. 93) afirma que “as cidades brasileiras reproduzem padrões de desigualdade no acesso aos serviços urbanos”, demonstrando que a exclusão territorial se traduz também em exclusão de direitos fundamentais.

Além disso, a precariedade habitacional está associada à vulnerabilidade social, ao aumento da violência e à dificuldade de acesso a políticas públicas. A população residente em áreas irregulares frequentemente encontra obstáculos para acessar serviços de saúde, educação e assistência social, o que perpetua ciclos de pobreza e exclusão. Nesse contexto, a ocupação irregular não é apenas um problema urbano, mas um fator de agravamento das desigualdades sociais.

No âmbito urbanístico, a ocupação irregular compromete o planejamento e a organização do

espaço urbano. A expansão desordenada da cidade dificulta a implementação de infraestrutura e aumenta significativamente os custos para o Poder Público. A necessidade de posterior regularização dessas áreas exige investimentos elevados, muitas vezes superiores aos custos de um planejamento urbano preventivo.

Maricato (2011, p. 83) observa que:

a urbanização brasileira ocorreu de forma rápida e sem planejamento adequado", o que contribuiu para a formação de cidades fragmentadas e desiguais. Nesse cenário, a ocupação irregular impede a racionalização do uso do solo e dificulta a execução de políticas urbanas eficientes.

Do ponto de vista ambiental, os impactos também são significativos. As ocupações irregulares frequentemente ocorrem em áreas de preservação permanente, como margens de rios, encostas e zonas de proteção ambiental, o que contribui para o desmatamento, a poluição e o aumento de riscos ambientais, como enchentes e deslizamentos.

No aspecto jurídico, a principal consequência é a insegurança quanto à posse e propriedade do imóvel. A ausência de regularização fundiária impede o reconhecimento formal do direito à moradia, dificultando o acesso a financiamentos, serviços públicos e políticas habitacionais. Fernandes (2006, p. 70) destaca que "a informalidade urbana gera insegurança jurídica e dificulta a consolidação de direitos".

Além disso, a ocupação irregular gera conflitos fundiários e sobrecarrega o sistema judicial, uma vez que disputas pela posse da terra tornam-se frequentes. Essa situação evidencia a necessidade de políticas públicas voltadas à regularização fundiária e à prevenção de novas ocupações.

Dessa forma, as consequências da ocupação irregular demonstram que se trata de um problema multidimensional, que exige soluções integradas e estruturais. A ausência de

políticas eficazes não apenas perpetua a irregularidade, mas também amplia seus impactos negativos sobre a cidade e a população.

- **A REALIDADE DE PORTO VELHO – RO**
- **Crescimento urbano e expansão desordenada**

O município de Porto Velho apresenta um processo de crescimento urbano marcado por forte aceleração nas últimas décadas, especialmente a partir da implementação de grandes empreendimentos de infraestrutura, como as usinas hidrelétricas do rio Madeira. Esse contexto atraiu intenso fluxo migratório, elevando significativamente a demanda por moradia, serviços urbanos e infraestrutura, sem que houvesse, contudo, planejamento urbano suficiente para absorver esse crescimento de forma ordenada.

De acordo com o Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho, houve expressiva expansão territorial da cidade, acompanhada pela proliferação de loteamentos irregulares e clandestinos, sobretudo nas áreas periféricas (PORTO VELHO, 2020). Tal expansão revela um descompasso entre o crescimento populacional e a capacidade do Poder Público de implementar políticas urbanas eficazes.

Nesse sentido, Maricato (2011, p. 101) afirma que “o crescimento urbano no Brasil frequentemente ocorre à margem da regulação estatal”, o que contribui para a formação de cidades marcadas por desigualdade socioespacial. Esse fenômeno é claramente perceptível em Porto Velho, onde a expansão urbana se deu de forma fragmentada, sem a devida integração entre planejamento e execução das políticas públicas.

Além disso, o crescimento desordenado implica uma ocupação extensiva do território, muitas vezes sem critérios técnicos ou ambientais, o que compromete a sustentabilidade urbana. A expansão horizontal da cidade dificulta a oferta eficiente de serviços públicos, como transporte, saneamento e saúde, além de elevar os custos de manutenção da infraestrutura

urbana.

Outro aspecto relevante é a ausência de controle efetivo do uso do solo, que permite a ocupação de áreas inadequadas para urbanização. Fernandes (2006, p. 70) ressalta que “a falta de controle sobre o uso do solo urbano favorece a consolidação de ocupações irregulares”, evidenciando a importância da atuação estatal preventiva.

Ademais, o crescimento urbano acelerado sem planejamento contribui para a formação de uma cidade desigual, na qual determinadas áreas concentram investimentos e infraestrutura, enquanto outras permanecem à margem do desenvolvimento urbano. Esse cenário reforça a segregação socioespacial e dificulta a construção de uma cidade mais justa e inclusiva.

Dessa forma, o crescimento urbano de Porto Velho evidencia a necessidade de fortalecimento do planejamento urbano e da atuação do Poder Público, de modo a garantir que a expansão da cidade ocorra de forma ordenada, sustentável e socialmente equilibrada.

- **Ocupações irregulares no município**

As ocupações irregulares em Porto Velho constituem um dos principais desafios da política urbana local, refletindo diretamente as limitações do planejamento urbano e da atuação estatal. Essas ocupações concentram-se predominantemente em áreas periféricas, muitas vezes distantes dos centros urbanos e desprovidas de infraestrutura adequada, além de estarem frequentemente localizadas em áreas ambientalmente vulneráveis.

Segundo dados do Plano Diretor Participativo, há uma quantidade significativa de loteamentos classificados como irregulares e clandestinos na área urbana do município (PORTO VELHO, 2020), o que evidencia a dimensão e a complexidade do problema. Essas ocupações não apenas se consolidam ao longo do tempo, como também tendem a se expandir, agravando ainda mais a desordem urbana.

Fernandes (2006, p. 70) afirma que “a ausência de fiscalização favorece a consolidação da

informalidade urbana", o que se verifica claramente na realidade de Porto Velho. A insuficiência de mecanismos de controle e fiscalização permite que novas ocupações surjam e se estabeleçam sem qualquer planejamento ou regulamentação.

Além disso, essas áreas apresentam condições precárias de moradia, caracterizadas pela ausência de serviços básicos, como saneamento, abastecimento de água e coleta de lixo. Essa situação compromete diretamente a qualidade de vida da população e agrava problemas sociais e de saúde pública.

Outro fator relevante é a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, como margens de rios e áreas de preservação permanente.

Rolnik (2015, p. 73) destaca que:

a ocupação de áreas ambientalmente frágeis evidencia a ausência de políticas urbanas eficazes, o que contribui para a degradação ambiental e o aumento de riscos, como enchentes e deslizamentos.

Do ponto de vista social, as ocupações irregulares reforçam a exclusão e a desigualdade, uma vez que a população residente nessas áreas enfrenta dificuldades no acesso a serviços públicos e direitos básicos. Maricato (2011, p. 78) afirma que "a cidade ilegal é produto da cidade legal que exclui", evidenciando que a ocupação irregular é consequência direta da incapacidade do sistema urbano de atender à população de baixa renda.

Além disso, a ausência de regularização fundiária gera insegurança jurídica, impedindo que os moradores tenham acesso a políticas públicas e financiamentos habitacionais. Essa situação perpetua a informalidade e dificulta a integração dessas áreas ao tecido urbano formal.

Dessa forma, as ocupações irregulares em Porto Velho não podem ser analisadas apenas como um problema pontual, mas como resultado de um conjunto de fatores estruturais que

envolvem desigualdade social, ausência de políticas públicas eficazes e fragilidade na atuação estatal. O enfrentamento desse problema exige ações integradas, que envolvam planejamento urbano, políticas habitacionais e regularização fundiária, visando à construção de uma cidade mais justa, inclusiva e sustentável.

- **Fragilidades na aplicação do Plano Diretor**

Apesar da existência do Plano Diretor Participativo no município de Porto Velho, sua aplicação prática apresenta diversas fragilidades que comprometem sua efetividade como instrumento de política urbana. Essas limitações evidenciam a distância entre a previsão normativa e a realidade concreta da cidade, demonstrando que a simples existência de um instrumento legal não garante, por si só, o ordenamento territorial.

Uma das principais fragilidades observadas refere-se à deficiência na fiscalização do uso e ocupação do solo urbano. A ausência de um controle efetivo por parte do Poder Público permite que ocupações irregulares se consolidem e se expandam ao longo do tempo, muitas vezes em áreas inadequadas para habitação. Nesse sentido, Fernandes (2006, p. 70) destaca que “a ausência de fiscalização favorece a consolidação da informalidade urbana”, evidenciando a importância da atuação preventiva do Estado.

Além disso, a capacidade administrativa do município constitui um fator determinante para a efetividade do Plano Diretor. Municípios com limitações técnicas, financeiras e institucionais enfrentam dificuldades para implementar políticas urbanas de forma contínua e eficaz. Essa realidade compromete a execução das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e reduz sua capacidade de influenciar a organização do espaço urbano.

Outro aspecto relevante diz respeito à desatualização do Plano Diretor. Considerando que as cidades são dinâmicas e estão em constante transformação, a ausência de revisões periódicas torna o instrumento incompatível com a realidade urbana atual. Rolnik (2015, p. 89) afirma que “a legislação urbanística, quando não aplicada ou atualizada, torna-se incapaz

de transformar a realidade", reforçando a necessidade de constante adaptação das normas urbanísticas.

A falta de integração entre as políticas urbanas e habitacionais também constitui uma fragilidade significativa. A ausência de programas habitacionais eficazes contribui para o aumento da ocupação irregular, uma vez que a população de baixa renda não encontra alternativas formais de moradia. Nesse contexto, o Plano Diretor, isoladamente, mostra-se insuficiente para enfrentar o problema.

Além disso, a baixa participação social no processo de planejamento urbano compromete a legitimidade e a eficácia das políticas públicas. Embora o Estatuto da Cidade preveja a gestão democrática, na prática, a participação da população ainda é limitada, o que dificulta a construção de soluções alinhadas às necessidades reais da sociedade.

Outro fator que merece destaque é a influência de interesses políticos e econômicos na gestão urbana. Em muitos casos, decisões relacionadas ao uso do solo são condicionadas por pressões externas, o que pode comprometer a aplicação das normas urbanísticas e favorecer a ocupação irregular.

Dessa forma, as fragilidades na aplicação do Plano Diretor em Porto Velho evidenciam a necessidade de fortalecimento da gestão urbana, com investimentos em capacidade administrativa, fiscalização, atualização normativa e participação social. Somente com a superação dessas limitações será possível transformar o Plano Diretor em um instrumento efetivo de ordenamento territorial.

- **Necessidade de integração das políticas públicas**

A análise da realidade urbana de Porto Velho demonstra que o enfrentamento da ocupação irregular do solo não pode ser realizado de forma isolada, exigindo a integração entre diferentes políticas públicas, especialmente as relacionadas ao planejamento urbano, à

habitação e ao meio ambiente. A ausência dessa articulação contribui para a perpetuação dos problemas urbanos e compromete a efetividade das ações do Poder Público.

Nesse sentido, Bonduki (2018, p. 145) afirma que “não há solução para o problema habitacional sem integração com o planejamento urbano”, evidenciando que políticas habitacionais desvinculadas do ordenamento territorial tendem a ser ineficazes. A produção de moradia deve estar alinhada às diretrizes do Plano Diretor, de modo a garantir a utilização adequada do solo urbano.

Além disso, a Constituição Federal estabelece que a política urbana deve assegurar o bem-estar da população e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (BRASIL, 1988), o que exige uma atuação estatal articulada e coordenada. Nesse contexto, a integração entre políticas públicas torna-se condição essencial para a promoção do desenvolvimento urbano sustentável.

A regularização fundiária também deve ser compreendida como parte integrante dessa estratégia. Ao reconhecer o direito à moradia e promover a inclusão urbana, a regularização contribui para a redução da informalidade e para a melhoria das condições de vida da população. No entanto, sua efetividade depende da articulação com políticas de infraestrutura, saneamento e serviços públicos.

Outro aspecto fundamental é a integração com políticas ambientais. Considerando que muitas ocupações irregulares ocorrem em áreas de preservação permanente, é necessário conciliar a proteção ambiental com a garantia do direito à moradia. Rolnik (2015, p. 73) destaca que “a ocupação de áreas ambientalmente frágeis evidencia a ausência de políticas urbanas eficazes”, reforçando a necessidade de planejamento integrado.

A participação social também desempenha papel essencial nesse processo. A construção de políticas públicas mais eficazes depende da inclusão da população nos processos decisórios, garantindo maior legitimidade e adequação das ações às demandas locais.

Além disso, a atuação integrada entre os diferentes níveis de governo municipal, estadual e federal, é indispensável para a implementação de políticas urbanas eficazes. A complexidade dos problemas urbanos exige cooperação institucional e compartilhamento de responsabilidades.

Dessa forma, a integração das políticas públicas não deve ser vista como uma opção, mas como uma necessidade para o enfrentamento da ocupação irregular e para a promoção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis. A atuação isolada do Plano Diretor, sem articulação com outras políticas, revela-se insuficiente diante da complexidade dos desafios urbanos contemporâneos.

- **Análise jurisprudencial da realidade urbana de Porto Velho – RO**

A análise da realidade urbana de Porto Velho não se limita aos aspectos teóricos e normativos, sendo imprescindível considerar também a atuação do Poder Judiciário na concretização da política urbana. Nesse contexto, a jurisprudência revela-se instrumento relevante para compreender como os conflitos decorrentes da ocupação irregular do solo urbano, da expansão desordenada e da fragilidade do planejamento têm sido enfrentados na prática.

No âmbito local, destaca-se o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0811231-70.2021.8.22.0000 pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, no qual foram questionados dispositivos da Lei Complementar Municipal n. 838/2021, responsável por instituir o Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho. Na referida decisão, o Tribunal reconheceu a inconstitucionalidade de alterações legislativas que ampliavam o perímetro urbano sem observância adequada dos princípios do planejamento urbano, da legalidade e da participação popular.

O acórdão evidenciou que a expansão urbana promovida sem estudos técnicos consistentes e sem efetiva participação social compromete a função social da cidade, prevista nos arts.

182 e 183 da Constituição Federal. Ademais, ressaltou-se que o Plano Diretor não pode ser tratado como instrumento meramente formal, mas sim como elemento estruturante da política urbana, cuja modificação exige rigor técnico e respeito às diretrizes do Estatuto da Cidade. Tal entendimento reforça a ideia de que o crescimento urbano desordenado, identificado em Porto Velho, não apenas gera problemas sociais e ambientais, mas também configura violação ao ordenamento jurídico urbanístico.

No plano infraconstitucional, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também oferece importantes parâmetros aplicáveis à realidade local. Em diversos precedentes, o Tribunal firmou entendimento de que não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em matéria ambiental, especialmente em casos de ocupação irregular em áreas de preservação permanente. Assim, ainda que a ocupação esteja consolidada ao longo do tempo, permanece o dever de recomposição ambiental, podendo inclusive ser determinada a demolição de construções irregulares.

Esse entendimento possui grande relevância para Porto Velho, onde parte significativa das ocupações irregulares ocorre em áreas ambientalmente sensíveis, como margens de rios e zonas de proteção ambiental. A jurisprudência, nesse sentido, reafirma a prevalência do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal, sobre interesses individuais decorrentes de ocupações ilegais.

Por outro lado, o próprio STJ reconhece que a solução dos conflitos fundiários urbanos não pode ser reduzida a uma abordagem meramente repressiva. Em casos envolvendo loteamentos clandestinos e ocupações consolidadas, o Tribunal tem destacado a necessidade de análise da possibilidade de regularização fundiária, desde que compatível com as normas urbanísticas e ambientais. Tal posicionamento evidencia a busca por uma solução equilibrada, que considere simultaneamente o direito à moradia e a proteção ambiental.

Outro ponto relevante refere-se à natureza jurídica da ocupação de bens públicos. Conforme

entendimento consolidado na Súmula 619 do STJ, a ocupação de área pública sem autorização válida configura mera detenção, não sendo apta a gerar direitos possessórios plenos. Esse entendimento impacta diretamente a realidade de Porto Velho, uma vez que diversas ocupações irregulares incidem sobre áreas públicas ou destinadas a finalidades urbanísticas específicas, reforçando a necessidade de atuação estatal para coibir a irregularidade.

No âmbito administrativo e judicial local, verifica-se ainda a existência de ações voltadas à desocupação de áreas de preservação permanente e à recomposição ambiental, bem como iniciativas de regularização fundiária promovidas em cooperação com o sistema de justiça. Essas medidas demonstram que o enfrentamento da ocupação irregular no município ocorre de forma multifacetada, envolvendo tanto a repressão de práticas ilegais quanto a promoção de políticas públicas de inclusão urbana.

Dessa forma, a análise jurisprudencial evidencia que a realidade de Porto Velho está inserida em um contexto mais amplo de conflitos urbanos estruturais, nos quais se confrontam o direito à moradia, a proteção ambiental e a necessidade de planejamento urbano. A atuação do Poder Judiciário, nesse cenário, tem contribuído para reforçar a força normativa do Plano Diretor, coibir ocupações ilegais e, ao mesmo tempo, estimular soluções baseadas na regularização fundiária e na integração de políticas públicas.

Conclui-se, portanto, que a jurisprudência desempenha papel fundamental na concretização da política urbana, funcionando como mecanismo de controle das ações estatais e de garantia dos princípios constitucionais. No caso de Porto Velho, as decisões judiciais analisadas confirmam que o enfrentamento da ocupação irregular do solo urbano exige não apenas normas adequadas, mas também sua efetiva aplicação, aliada a uma atuação estatal planejada, integrada e comprometida com o desenvolvimento urbano sustentável.

- **CONCLUSÃO**

O presente artigo teve como objetivo analisar a efetividade do Plano Diretor do município de Porto Velho – RO como instrumento de política urbana no combate à ocupação irregular do solo, à luz das diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. A partir da análise desenvolvida, foi possível compreender que, embora o Plano Diretor represente o principal mecanismo normativo de ordenamento territorial no Brasil, sua eficácia está diretamente condicionada à sua implementação prática.

Inicialmente, verificou-se que o Direito Urbanístico exerce papel fundamental na organização do espaço urbano, especialmente ao estabelecer limites ao uso da propriedade privada por meio do princípio da função social. Nesse contexto, o Plano Diretor surge como instrumento central da política urbana, responsável por orientar o desenvolvimento da cidade e garantir o uso adequado do solo urbano. Contudo, a análise demonstrou que a existência desse instrumento, por si só, não é suficiente para assegurar o ordenamento territorial.

No que se refere à ocupação irregular do solo urbano, constatou-se que se trata de um fenômeno estrutural, decorrente de fatores como déficit habitacional, especulação imobiliária, crescimento populacional desordenado e ausência de políticas públicas eficazes. As consequências dessa realidade são amplas e impactam diretamente as dimensões social, urbanística, ambiental e jurídica, evidenciando a complexidade do problema.

Ao analisar a realidade específica de Porto Velho, observou-se que o município apresenta um cenário marcado por crescimento urbano acelerado e expansão territorial desordenada, impulsionados por fatores econômicos e migratórios. Nesse contexto, a insuficiência de planejamento urbano e a fragilidade na atuação do Poder Público contribuíram para a consolidação de ocupações irregulares, especialmente em áreas periféricas e ambientalmente vulneráveis.

Ademais, identificaram-se diversas limitações na aplicação do Plano Diretor, como a deficiência na fiscalização, a desatualização do instrumento, a baixa participação social e a

falta de integração entre políticas urbanas e habitacionais. Tais fatores evidenciam a distância entre a previsão normativa e a realidade urbana, comprometendo a efetividade do planejamento urbano.

Diante disso, verifica-se que a hipótese inicialmente proposta foi confirmada, na medida em que o Plano Diretor, embora juridicamente adequado, apresenta limitações práticas que reduzem sua capacidade de combater a ocupação irregular do solo urbano. Essa constatação reforça a necessidade de fortalecimento da gestão urbana, com investimentos em capacidade administrativa, fiscalização e planejamento estratégico.

Além disso, destaca-se a importância da integração entre políticas públicas, especialmente nas áreas de habitação, urbanismo e meio ambiente, como condição essencial para o enfrentamento da ocupação irregular. A atuação isolada do Plano Diretor mostra-se insuficiente diante da complexidade dos desafios urbanos contemporâneos.

Por fim, conclui-se que a efetividade do Plano Diretor depende não apenas de sua previsão normativa, mas sobretudo de sua implementação concreta, o que exige atuação coordenada do Poder Público, participação social efetiva e compromisso com a promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Somente por meio dessas ações será possível garantir o direito à cidade, reduzir as desigualdades socioespaciais e construir um ambiente urbano mais justo, inclusivo e equilibrado.

- **REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS**

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 12 mar. 2026.

Conselho Nacional de Justiça. **Regularização fundiária em Porto Velho (RO): Corregedoria acompanha entrega de títulos.** Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.cnj.jus.br. Acesso em: 5 abr. 2026.

FERNANDES, Edésio. **Princípios do direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano.** Petrópolis: Vozes, 2007.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

PORTO VELHO (RO). **Prefeitura Municipal. Mapa loteamentos regulares, irregulares e clandestinos na área urbana do Distrito Sede de PVH. Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho, 31 jan. 2020**. Disponível em: https://planodiretor.portovelho.ro.gov.br/artigo/27414/mapa-loteamentos-regulares-irregulares-e-clandestinos-na-area-urbana-do-distrito-sede-de-pvh. Acesso em: 12 mar. 2026.

PORTO VELHO (RO). Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho (PDPM).** Disponível em: https://planodiretor.portovelho.ro.gov.br/. Acesso em: 12 mar. 2026.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

RONDÔNIA DINÂMICA. **Ministério Público investiga possíveis irregularidades em habitação, cargos públicos e saúde em municípios de Rondônia. Porto Velho, 04 mar. 2026.** Disponível em: https://www.rondoniadinamica.com/noticias/2026/03/ministerio-publico-investiga-possiveis-irregularidades-em-habitacao-cargos-publicos-e-saude-em-municipios-de-rondonia,239232.shtml. Acesso em: 12 mar. 2026.

PORTO VELHO (RO). **Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo (SEMUR). Relatório circunstanciado de atividades. Porto Velho, 2015.** Disponível em: https://semur.portovelho.ro.gov.br. Acesso em: 5 abr. 2026.

PORTO VELHO (RO). Prefeitura Municipal. **Área de preservação invadida é recuperada por decisão judicial. Porto Velho, 2026.** Disponível em: https://www.portovelho.ro.gov.br. Acesso em: 5 abr. 2026.

Superior Tribunal de Justiça**. Súmula n. 619. A ocupação de bem público sem autorização válida configura mera detenção.** Brasília, DF: STJ, 2018. Disponível em: https://www.stj.jus.br. Acesso em: 5 abr. 2026.

Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.667.087/RS. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 2018.** Disponível em: https://www.stj.jus.br. Acesso em: 5 abr. 2026.

Tribunal de Justiça de Rondônia. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0811231-70.2021.8.22.0000. Relator: Desembargador (TJRO).** Julgado em 2022. Disponível em: https://sapl.portovelho.ro.leg.br. Acesso em: 5 abr. 2026.