

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA X DESOCUPAÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: EM BUSCA DE SOLUÇÕES JURÍDICAS PARA A POPULAÇÃO FIXADA ÀS MARGENS DO RIO PARAÍBA DO SUL EM QUELUZ, ESTADO DE SÃO PAULO.**

**Silvio Francisco Morales**

silviofmorales@gmail.com

graduando, Faculdade de Ciências Humanas de Cruzeiro

**Paládia de Oliveira Romeiro da Silva**

paladia\_oliveira@yahoo.com.br

Mestre em Direito, docente da Faculdade de Ciências Humanas de Cruzeiro, do Centro Universitário Teresa D'Ávila e da Faculdade de Roseira.

## **Resumo**

O objetivo da pesquisa é buscar solução jurídica aplicável à área objeto do estudo, qual seja, área informalmente loteada e ocupada por residências no município de Queluz-SP, entre as margens do Rio Paraíba do Sul e a Rodovia Presidente Dutra (BR 116), denominada Bairro da Palha. A solução indicada deve considerar aspectos sociais, culturais, ambientais e jurídicos. São exploradas as normas jurídicas, especialmente o Estatuto da Cidade, o Código Florestal e a recente Lei que estabelece a Regularização Fundiária Urbana. Desenvolveu-se a pesquisa através de revisão bibliográfica e documental, uma vez que o trabalho encontra-se em fase inicial de construção do referencial teórico, com poucos dados coletados para a caracterização do local objeto de análise.

**Palavras-chave:** Direito Imobiliário; Direito Ambiental; Regularização Fundiária Urbana; Área Consolidada; Área de Preservação Permanente.

## **ABSTRACT**

The objective of the research is to find a legal solution applicable to the study area, ie, informally bundled and occupied by residences in the municipality of Queluz-SP, between the banks of the Paraíba do Sul River and the Presidente Dutra Highway (BR 116), called Bairro da Palha. The indicated solution must consider social, cultural, environmental and legal aspects. The legal norms are explored, especially the City Statute, the Forest Code and the recent Law that establishes Urban Land Regularization. The research was developed through a bibliographical and documentary review, since the work is in the initial phase of construction of the theoretical reference, with little data collected for the characterization of the site being analyzed.

**Keywords:** Real Estate Law; Environmental Law; Urban Land Adjustment; Consolidated Area; Permanent preservation area.

## INTRODUÇÃO

Embora a Constituição Federal de 1988 preveja tanto o bem-estar dos habitantes da cidade (art.182, *caput*) como o dever de todos (Poder Público e coletividade) em relação à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida (art. 225, *caput*), a realidade dos municípios brasileiros, ao longo das décadas e séculos, e até hoje, ainda que em menor escala, é a do crescimento desordenado. É nesse sentido que a Lei 10257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, trouxe, no inciso IV do seu artigo 2º, a previsão quanto ao planejamento visando, inclusive, “corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”.

O Município de Queluz, no Estado de São Paulo, não foge à regra do crescimento desordenado, inclusive com a ocupação das margens do Rio Paraíba do Sul, que corta seu território, o que, além do aniquilamento da necessária mata ciliar, coloca os moradores dessas áreas em risco, pela ação da correnteza, principalmente em períodos chuvosos, quando o volume de água no rio é maior.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a viabilidade de conciliar-se a desocupação de áreas de preservação permanente com a solução para situação de risco a que exposta essa população fixada às margens do Rio Paraíba do Sul em Queluz, Estado de São Paulo. Objetiva-se ainda verificar a possibilidade jurídica de regularização da ocupação informal estabelecida.

Diante das possibilidades trazidas por normas diferentes, o problema de pesquisa que se enfrenta é: Qual o mais adequado instrumento jurídico para a aplicação em ocupação irregular às margens do Rio Paraíba do Sul em Queluz-SP: a regularização fundiária ou a desocupação da área?

As hipóteses aventadas ao longo do trabalho são: o atual ordenamento jurídico brasileiro sobre o assunto é suficiente para a implantação de projeto que busque a transferência de moradores de ocupações irregulares já consolidadas, em áreas de preservação permanente às margens do Rio Paraíba do Sul, em Queluz, para locais sem riscos geológicos e com a necessária estrutura urbana, no mesmo município; e: a transferência de moradores de áreas ocupadas irregularmente e já consolidadas, em áreas de preservação permanente às margens do Rio Paraíba do Sul, em Queluz, para locais sem riscos geológicos e com a necessária estrutura urbana, no mesmo município, pode ser uma alternativa viável à regularização fundiária das referidas ocupações.

## 1. METODOLOGIA

A metodologia utilizada é a da pesquisa exploratória nas modalidades de pesquisa bibliográfica e documental, uma vez que foram exploradas obras que tratam do ordenamento urbano e da preservação do meio ambiente, a legislação que regula os assuntos e, no extremo, registros documentais sobre a ocupação urbana no Município de Queluz.

Através do uso de tal metodologia, elaborou-se um artigo com caráter informativo, pois a presente pesquisa encontra-se em fase de revisão da literatura.

O trabalho encontra-se estruturado em itens que abordam o histórico da ocupação populacional do município de Queluz e, em especial, das margens do Rio Paraíba do Sul, seguido por análise da legislação pátria sobre meio ambiente e ocupação territorial urbana bem como dos programas governamentais de regularização fundiária e habitação popular. Concluindo, seguem as considerações finais e as referências.

## 2. HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO TERRITORIAL EM QUELUZ

A região localizada na porção leste do território do Estado de São Paulo, mais conhecida como Vale do Paraíba, é, como diz Vitale (2014 – p.88), “*uma das regiões de povoamento mais antigo do Brasil e do Estado de São Paulo, pois sua ocupação data do Século XVII*”.

Em outro trecho da obra citada, a autora, após esclarecer que a ocupação da região seguiu o curso do Rio Paraíba do Sul, informa, citando outro trabalho acadêmico seu, que:

Posteriormente a região foi influenciada pelos diversos ciclos econômicos do Brasil e por sua localização geográfica estratégica. Durante o período colonial, os diversos povoados surgiram como pousos de parada das bandeiras que fundavam, e patrimônios em conjunto com a igreja católica, sendo os embriões dos núcleos urbanos sobre os quais se estruturaria o sistema urbano colonial português no Brasil” (Vitale, 2000 – *apud* Vitale 2014 – p.88)

O advogado, procurador da república aposentado e ex-prefeito de Queluz, João Batista de Almeida, narrando sobre a história de Queluz (ALMEIDA, 2009, p.17), menciona que a ordem inicial para o povoamento da área da margem esquerda do Rio Paraíba, desde a serra da Mantiqueira até a divisa com a Capitania do Rio de Janeiro, partiu do então governador da Capitania de São Paulo, em 1798, e tinha por objetivos afugentar os índios, desenvolver a

agricultura, abrir uma estrada para concessão de sesmarias, dar início a um povoado, com o erguimento de uma capela, e reservar terras para cultivo por índios aculturados.

Esse povoado foi elevado a condição de vila em 1842, com a denominação de Vila de São João de Queluz, que, em 1876, foi emancipada para cidade, conforme Almeida, 2009 – p.21).

Os dois autores citados, Almeida, 2009 e Vitale, 2014, respectivamente, relatam em seus trabalhos que a região e o município de Queluz tiveram ciclos de desenvolvimento e estagnação econômica, diretamente relacionados à época do extrativismo mineral e da produção cafeeira, sendo deste último período, representativo de grande riqueza, a implantação da ferrovia que margeia o rio Paraíba do Sul em quase toda a sua extensão e serviu como impulsionadora do crescimento dos aglomerados urbanos.

Em Queluz, particularmente, conforme Almeida (2009, p.33), *“A linha férrea corta todo o território do Município, paralelamente ao Rio Paraíba e à Rodovia Presidente Dutra. Basicamente acompanha as margens do rio”*.

Essa justaposição da ferrovia é uma das causas da ocupação das margens do rio Paraíba do Sul por moradias. A Estrada de Ferro Central do Brasil e depois, a Rede Ferroviária Federal, utilizavam as áreas vizinhas à linha férrea para alojar seus funcionários, em casas incluídas em seu patrimônio. Sobre a ferrovia, Almeida menciona que:

Desde a construção, e até 1998, a estrada de ferro era grande empregadora de mão-de-obra, dela dependendo famílias inteiras. É dessa época a denominação de Rua dos Ferroviários à parte habitada entre o Rio Paraíba e o leito da ferrovia, no Bairro de São Benedito. (2009, p.34)

Em relação à Rodovia Presidente Dutra, foi a sua construção e entrada em funcionamento, a partir de meados do século passado, que trouxe a atual configuração do município de Queluz, que, conforme descrito por Almeida (2009 - p.39) é composta por três setores, sendo o primeiro aquele localizado à margem direita do Rio Paraíba do Sul, o segundo, que inclui o prédio da Prefeitura Municipal e a Igreja Matriz de São João Batista, a faixa urbana entre a margem esquerda do rio e a Rodovia e o último, aquele localizado do lado oposto da Rodovia, em relação ao centro da cidade.

A população estimada do município, em 2017 e segundo o IBGE, era de 12949 pessoas. Em relação ao trabalho e ao emprego, os dados disponibilizados por aquele instituto indicam que em 2015 o salário médio mensal no município foi de 1,9 salários mínimos por mês e a população ocupada correspondia a 15,9% do total. Esses indicadores, quando comparados

com os demais municípios do Estado de São Paulo, colocam Queluz, respectivamente nas posições de nº 561 e 483 do total de 645 municípios, ou seja, entre os que tem piores indicadores.

Essa situação é constatada também quando se analisa o PIB/per capita, ou seja, a produção de riqueza média por pessoa, quesito em que, segundo o mesmo instituto e no ano de 2015, Queluz ficou na posição 458 entre os 645 municípios paulistas, com o valor de riqueza gerada por habitante de R\$ 16.695,39.

A pobreza indicada nos números estatísticos é perceptível a olho nu quando se observa as ocupações de áreas urbanas mais distantes do centro e localizadas às margens do Rio Paraíba do Sul, notadamente àquela conhecida como Bairro da Palha, caracterizada pela ocupação desordenada do espaço entre a margem esquerda do rio e a Rodovia Presidente Dutra, aproximadamente entre os quilômetros 6 e 7,5 da rodovia, onde há a parte final da Rua Corifeu de Azevedo Marques, a Rua Pedro Novaes, com alguns becos e a Travessa Onofre Bárbara.

Em consulta pessoal e verbal ao Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Queluz, constatou-se que não há, naquele serviço registral, ao menos 1 (um) imóvel regularmente registrado em toda a extensão da Rua Pedro Novaes bem como no trecho final da Corifeu de Azevedo Marques.

Realizada consulta verbal ao setor responsável pelo cadastro imobiliário da Prefeitura Municipal de Queluz, recebeu-se a informação de que a ocupação da área de interesse deste estudo iniciou-se no final da década de 1980, na porção conhecida como “Palha 1”, que abrange o final da Rua Corifeu de Azevedo Marques e o início da Rua Pedro Novaes, sendo, nas décadas seguintes, expandida a ocupação para a chamada “Palha 2”, que abrange o maior trecho da Rua Pedro Novaes e a Travessa Onofre Bárbara.

Pelo conteúdo das imagens contidas nas imagens a seguir, é possível verificar que, mesmo comparando-se as informações do ano de 2003 (Imagem 3), com as últimas disponíveis no aplicativo Google Maps, é facilmente perceptível que o número de construções na área de preservação permanente (APP), margem do Rio Paraíba do Sul, ocupada vem crescendo.

**Imagem 1:** Vista aérea do local em 2018



Fotografia 1 – Vista geral da área de interesse deste estudo. Final da Rua Corifeu de Azevedo Marques, toda a extensão da Rua Pedro Novaes e Travessa Onofre Bárbara.

Disponível em:

<https://www.google.com.br/maps/@-22.5327367,-44.7534897,1010m/data=!3m1!1e3?hl=pt-BR>. Acesso em 27 abr 2018.

**Imagem 2:** Vista aérea do local em 2018



Fotografia 2 - Detalhe da área de interesse deste estudo em que se notaM edificações até a linha do curso d'água do Rio Paraíba do Sul..

Disponível em:

<<https://www.google.com.br/maps/@-22.5329805,-44.7556063,255m/data=!3m1!1e3?hl=pt-BR>>. Acesso em 27 abr 2018.

### Imagem 3: Vista aérea do local em 2013



Fotografia 3 - Imagem da área de interesse deste estudo, do ano de 2003, em que se nota menor ocupação.

Disponível em: < <https://www.google.com/intl/pt-BR/earth/>>. Acesso em 04 mai 2018.

Embora sejam uma fonte de informação não oficial, através das imagens aéreas supra expostas, é perceptível que há uma ocupação por moradias em área loteada e com características urbanas às margens do Rio Paraíba do Sul, e entre este e a Rodovia Presidente Dutra, no município de Queluz. Tal espaço, como a seguir abordar-se-á, configura-se como área de preservação permanente. Entretanto, no presente estágio da pesquisa, ainda não foi possível precisar a data da ocupação da área.

### **3. ESTUDO PRELIMINAR DA LEGISLAÇÃO SOBRE MEIO AMBIENTE E OCUPAÇÃO TERRITORIAL URBANA**

#### **3.1 Estatuto da Cidade**

Desde a entrada em vigor da Lei nº 6938/1981, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a formar, em seu ordenamento jurídico, um verdadeiro complexo de normas visando a proteção e o uso sustentável do meio ambiente.

Entre os princípios da Política Nacional de Meio Ambiente, relacionados no artigo 2º daquela lei, alguns remetem, direta ou indiretamente, à preocupação com o uso do solo urbano, visando a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico (inciso I) e a racionalização do uso do solo (inciso II), a recuperação de áreas degradadas (VIII) e a proteção de áreas ameaçadas de degradação (IX).

Da mesma forma, os incisos 'I' e 'VI' do artigo 3º da Lei 6938/1981, em que se elencam os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, indicam a preocupação simultânea, com a compatibilização do desenvolvimento econômico e social, a preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e a restauração dos recursos ambientais.

Por seu turno, para regulamentar a Política Urbana estabelecida na Constituição Federal de 1988, a Lei 10257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, trouxe uma série de princípios, instrumentos e direitos. Entre as diretrizes relacionadas em seu artigo 2º como base para a consecução do objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, destacam-se, em relação à questão ambiental e à da regularização fundiária:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
  - g) a poluição e a degradação ambiental;
  - h) a exposição da população a riscos de desastres.
- VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIV – 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;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.”

Fica claro que o Estatuto da Cidade tende a conciliar o direito à cidade, à moradia, a ação governamental, a sustentabilidade ambiental, a regularização fundiária e outros valores e direitos. Tarefa esta complexa, dado o alto grau de conflituosidade dessas relações, especialmente no ambiente urbano.

### **3.2 Código Florestal e as Áreas de Preservação Permanente**

Por seu turno, a Lei nº 12651/2012, conhecida como Código Florestal, que é uma norma geral sobre a vegetação e se aplica em áreas urbanas, em seu artigo 3º, fixa alguns conceitos importantes para o caso objeto deste estudo.

O primeiro deles é o de Área de Preservação Permanente, definida no inciso II daquele artigo, é área protegida, mesmo que não coberta por vegetação nativa, e tem a função de preservar elementos do ambiente, assim caracterizados os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, além de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.

A mesma lei, em seu artigo 4º, especifica quais são as áreas consideradas como de preservação permanente, esclarecendo que independe de ocorrerem em zonas rurais ou urbanas. A primeira espécie listada, no inciso I do artigo, são as faixas marginais de qualquer curso d'água, sendo ele perene ou intermitente. As dimensões dessas faixas variam em função da largura do leito regular dos cursos d'água, sendo que, para o caso em estudo e considerando que a largura leito regular do Rio Paraíba do Sul na região encontra-se na faixa prevista na alínea “c” do inciso, ou seja, entre 50 (cinquenta) e 200 (duzentos) metros, a Área de Preservação Permanente configurada é de 100 (cem) metros em cada margem.

Traduzindo para a área em estudo, embora sem a aplicação de uma medição com precisão técnica, a olho nu é perceptível que as ocupações, as moradias, se encontram dentro da APP de faixa marginal do Rio Paraíba do Sul, em Queluz. Porém, tal conclusão, por si só, não traz uma solução jurídica ao caso, uma vez que o Código Florestal é uma lei complexa e traz regras que devem ser combinadas entre si.

O regime jurídico das APPs é um regime de preservação, ou seja, praticamente um regime de não-uso pelo ser humano, existindo a obrigação de manter no local a vegetação nativa preservada. Porém, pode o município legislar no âmbito do interesse local sobre as APPs, caso que não parecer ser o de Queluz, pois não foi localizada legislação que venha a complementar a norma geral federal neste ponto.

Considerando que o Código traz exceções à regra, permitindo, por exemplo que haja a intervenção em APP em casos como os de utilidade pública, interesse social e intervenção de baixo impacto, cabe uma investigação para saber se ao caso se aplica alguma das exceções. Entretanto, antes de tal tarefa, a seguir se exporá a evolução temporal das áreas de preservação permanente às margens de curso d'água.

### **3.3 Áreas de Preservação Permanente de margens de cursos d'água**

Costuma-se chamar de estudo da temporalidade a análise que se faz relacionando no tempo as ocupações do espaço e as alterações também espaciais que as áreas de preservação permanente tiveram ao longo do tempo em razão de sucessivas alterações legislativas. Neste item, far-se-á este estudo com relação às APPs de mata ciliar, ou margens de cursos d'água.

É certo que, como hoje são conhecidas, as áreas de preservação permanente nasceram no Código Florestal de 1965 (lei nº 4.771), com a previsão no art. 2º. O texto original do citado art. 2º, na parte que interessa ao presente caso era:

- a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:
  - 1 - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
  - 2 - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distancia entre as margens;
  - 3 - de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.

O Rio Paraíba do Sul se enquadrava na situação 2, tenha portanto, a partir de 1965, uma APP marginal igual à metade de sua largura.

Em 1986, o art. 2º teve a redação modificada pela lei nº 7.511, que ampliou o tamanho das áreas de preservação permanente neste tocante, a saber:

- a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:
  - 1. de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura; [\(Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986\)](#)

2. de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; [\(Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986\)](#)
3. de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura; [\(Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986\)](#)
4. de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros; [\(Incluído dada pela Lei nº 7.511, de 1986\)](#)

Pouco tempo depois, houve mais uma alteração na redação do Código Florestal, pela lei nº 7.803/1989, que ampliou um pouco mais a APP em alguns casos:

- a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: [\(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)
  - 1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; [\(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)
  - 2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; [\(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)
  - 3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; [\(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)
  - 4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; [\(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)
  - 5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; [\(Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)

Finalmente, o atual Código Florestal de 2012 manteve bem próximas às anteriores as metragens de APPs de margem de curso d'água, alterando, porém o ponto a partir do qual se inicia a contagem (agora borda da calha do leito regular) assim as fixando:

- Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:
- I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\)](#). [\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)
    - a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
    - b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
    - c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
    - d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
    - e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

Sem aqui adentrarmos na especificação de qual seria o inciso em que se enquadraria o Rio Paraíba do Sul, é certo que, desde 1986, deve-se preservar, no mínimo, os 30 metros de APP em cada margem (na realidade, acaba por ser maior em razão da largura do leito do rio).

Por tal razão, é possível concluir que a ocupação da área de estudo se iniciou contrariando o Código Florestal.

Ressalta-se que o Código Florestal continua impor um regime jurídico de área de preservação permanente mesmo nos espaços em que a vegetação foi suprimida, a lei é expressa neste sentido (art. 3º, II), e a doutrina assim a acompanha, como nos ensinamentos de Antunes (2016, p. 961), os bens protegidos são três: as florestas, as demais formas de vegetação úteis às terras que revestem e as terras propriamente ditas.

#### **4. POSSÍVEIS EXCEÇÕES LEGAIS QUE PERMITIRIAM A SOLUÇÃO JURÍDICA PARA A PERMANÊNCIA DA OCUPAÇÃO EM MARGEM DE RIO**

##### **4.1 Código Florestal e Reurb**

Como exposto acima, em caso de interesse social, pode uma ocupação em APP ser regularizada. Em relação à expressão ‘interesse social’, o inciso IX do artigo 3º do Código Florestal não lança exatamente um conceito, mas relaciona atividades que serão consideradas como assim o sendo. Na alínea ‘d’ desse inciso consta como uma dessas atividades, a de regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas.

Sobre o conceito de ‘área urbana consolidada’, o legislador, no inciso XXVI do artigo citado, preferiu adotar o constante em dispositivo de outro diploma legal, remetendo ao inciso II do caput do artigo 47 da Lei nº 11.977/2009, artigo incluído no Capítulo III daquela lei, que foi inteiramente revogado pelo inciso IV do artigo 109 da Lei 13.465/2017,

Esta nova lei, que dispõe sobre a regularização fundiária, inclusive urbana, não faz menção à expressão ‘área urbana consolidada’ e, em seu lugar, utiliza o conceito de ‘núcleos urbanos informais’.

A Lei 11.977/2009, em seus revogados dispositivos, e a Lei 13.465/2017, que trata do assunto sob a denominação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – Reurb-S, têm, em comum, as diretrizes quanto à regularização de ocupações urbanas em Área de Preservação Permanente. O artigo 64 da lei vigente indica que será admitida por meio da aprovação de projeto, a regularização fundiária, de acordo com lei específica.

Consoante previsão do art. 28, as fases do Reurb são:

- I - requerimento dos legitimados;
- II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

- III - elaboração do projeto de regularização fundiária;
- IV - saneamento do processo administrativo;
- V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
- VI - expedição da CRF pelo Município; e
- VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

O § 1º do artigo 64 da Lei 13.465/2017, a exemplo do que ditava a parte final do § 1º do artigo 54 da Lei 11.977/2009, determina que o projeto de Reurb-S deverá incluir estudo técnico que demonstre que haverá melhoria das condições ambientais na área regularizada, em relação à situação anterior.

Já o § 2º do artigo 64 da lei atual, que assim como o seu similar do revogado artigo 54 da Lei 11.977/2009, elenca os elementos que deverão estar contidos no necessário estudo técnico, é menos exigente quanto à sua elaboração, vez que não explicita a obrigação de que seja elaborado por profissional legalmente habilitado. Em relação aos elementos a comporem o estudo técnico, porém, o conjunto de incisos do § 2º da Lei 13.465/2017 é mais exigente, incluindo no seu inciso V, para a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, além da consideração do uso adequado dos recursos hídricos e a proteção de unidades de conservação, a não ocupação das áreas de risco.

Outras preocupações demonstradas entre os elementos do estudo técnico para o projeto de Reurb-S e diretamente ligadas ao objeto deste artigo são aquelas previstas no inciso III do § 2º do artigo 64 da Lei 13.465/2017, quanto à proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações, e no inciso IV do mesmo dispositivo, em relação a recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização.

O Reurb visa identificar os núcleos urbanos informais e trazê-los à formalidade através da aplicação de instrumentos jurídicos, urbanísticos e ambientais. Em suma, para uma regularização fundiária urbana com finalidade social para aquelas ocupações informais, se estiverem em APP, será necessário estudo técnico que justifique, além das melhorias ambientais, que a melhor alternativa é a permanência das pessoas no local e não sua retirada, consolidando a legitimação da posse culminado com a emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

Entretanto, com os dados preliminares obtidos até o momento a respeito da área em estudo (ocupação da margem esquerda do Rio Paraíba do Sul em Queluz-SP) ainda não foi possível concluir pela medida jurídica adequada ao caso, uma vez que são necessários estudos

mais aprofundados, seja através da pesquisa de campo no local, seja o estudo da legislação, pois conceitos e características importantes como o de área de risco, faixa de domínio e terreno non aedificandi (em razão da Rodovia Presidente Dutra), população de baixa renda.

## **4.2 Legislação Municipal de Queluz**

Na esfera municipal, o Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Territorial do Município de Queluz, consubstanciado na Lei Municipal nº 715/2016, relaciona entre os seus princípios norteadores, elencados em seu artigo 2º, o da Função Social da Cidade, apresentado no inciso I, determinante da garantia do direito a cidades sustentáveis, à terra urbana e rural, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos serviços públicos, à mobilidade, ao trabalho e ao lazer; e o da Sustentabilidade, no inciso V, que prega a garantia do desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável para as presentes e futuras gerações.

Na mesma linha, entre os objetivos estratégicos da Política Municipal de Desenvolvimento Territorial, previstos no artigo 4º da Lei Municipal nº 715/2016, encontram-se o de promover a regularização fundiária plena, previsto no inciso II, e o de preservar o meio ambiente e seus bens culturais de interesse para preservação.

Já a Política Municipal de Habitação, conforme artigo 38 do Plano Diretor, tem como diretriz geral a garantia do acesso universal à moradia digna por meio da democratização da terra urbanizada, há habitação e dos serviços públicos de qualidade e, entre suas diretrizes específicas estão a de ampliar a inserção do Município nas políticas públicas e captação de recursos das esferas estadual e federal de habitação, a de garantir assistência técnica gratuita para construção e melhoria de habitação de interesse social e a de identificar e cadastrar as ocupações em áreas de risco, promovendo o adequado reassentamento das famílias em áreas delimitadas como ZEIS, Zonas Especiais de Interesse Social.

Em relação à regularização fundiária, o Plano Diretor do Município de Queluz, que foi elaborado e teve o início de sua vigência antes da alteração trazida pela Lei 13.465/2017, segue, em linhas gerais a legislação federal, detalhando aspectos de importância para este estudo, a saber:

Entre as diretrizes da regularização fundiária municipal, previstas no artigo 41 da Lei Municipal nº 716/2016, está a concessão de prioridade para as áreas identificadas como Zonas de Especial Interesse Social, Zona de Adensamento Restrito, Áreas de risco geológico, geotécnico e de inundação alto e muito alto, assim como a dotação de infraestrutura básica nos

loteamentos apontados nas Zonas de Especial Interesse Social e Zona de Adensamento Controlado;

O § 1º do mesmo artigo veda a regularização fundiárias dos assentamentos localizados em áreas de risco, após manifestação da Defesa Civil, áreas de interesse ambiental ou arqueológico ou áreas inadequadas à ocupação segundo legislação existente;

Nas situações previstas no item anterior, há a previsão, no § 2º do artigo, de oferta de alternativa de moradia às famílias removidas. Já que, de acordo com a lei municipal, não haveria a possibilidade de regularização da área em estudo.

De modo geral, a legislação municipal não é suficientemente específica para dar um tratamento ao caso em estudo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho tem por objeto o estudo de área informalmente (e ilicitamente) loteada e ocupada por residências no município de Queluz-SP, entre as margens do Rio Paraíba do Sul e a Rodovia Presidente Dutra (BR 116), denominada Bairro da Palha.

O objetivo do trabalho é buscar solução jurídica adequada a ser aplicável à área e às pessoas que ali residem, o qual não pode ser atingido no estágio atual do trabalho.

Como a pesquisa encontra-se em fase inicial, foi realizada uma pesquisa junto aos órgãos oficiais (Cartório de Registro de Imóveis e Prefeitura Municipal de Queluz), ficando constatado através de informação verbal que não há títulos emitidos aos ocupantes e que a ocupação teria início no fim dos anos de 1980. Uma pesquisa de capto mais aprofundada será necessária para o melhor desenvolvimento do trabalho.

Porém, com os dados coletados é possível concluir que a ocupação fere disposições do Código Florestal por se encontrar em área de preservação permanente.

Entretanto, a possível regularização fundiária por meio de recente legislação federal, o Reurb, pode ser uma saída viável, mas necessita ser melhor estudada, principalmente após o trabalho de campo aprofundado.

Ademais, percebeu-se que o estudo jurídico deve ser ampliado, incluindo o estudo acerca de área de risco, faixa de domínio e terreno *non aedificandi* (em razão da Rodovia Presidente Dutra). Além do Decreto federal nº 9.310 de 15 de março de 2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana.

Tais pontos, pretendem os autores, gerarão novos objetivos a serem buscados com a continuidade da pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista de. *História de Queluz*. Brasília: Pontual, 2009. 96p.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 04 abr 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6938/1981 - *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em 09 mar 18.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10257/2001 – *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 09 mar 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11977/2009 - *Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm)>. Acesso em: 09 mar 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 12651/2012 - *Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera e revoga dispositivos legais e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm)>. Acesso em: 16 abr 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 13465/2017 - *Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (...) e da outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>. Acesso em 18 abr 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Panorama de Cidades – Queluz, SP*. Disponível em < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/queluz/panorama>> Acesso em: 23 abr 2018.

QUELUZ (Município). Lei 715/2016 – *Plano diretor participativo de desenvolvimento territorial do município de Queluz*. Disponível em < [http://www.camaraqueluz.sp.gov.br/plano\\_diretor.php](http://www.camaraqueluz.sp.gov.br/plano_diretor.php)>. Acesso em 02 mar 2018.

VITALE, Silvia Pereira de Souza Mendes. *Gestão da bacia do rio Paraíba do Sul e políticas urbanas e ambientais: uma integração possível*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2014. 326p.