

A CONTRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO AO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS URBANOS

TATIANA MARCELLINI HERARDI

Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais

Pós-Graduada em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica -
PUC-MG

Pós-graduada em Administração Pública pela Universidade do Estado de
Minas Gerais - UEMG

Será possível que já houve na História homens que no presente tiveram tão pouco chão debaixo dos pés aos quais todas as alternativas do presente existentes ao alcance do possível pareciam igualmente insuportáveis, hostis à vida, sem sentido algum-, homens que procuravam a fonte de suas energias tão além das presentes alternativas, somente no passado e no futuro, homens que contudo, sem serem utopistas podiam esperar com tanta segurança e calma o êxito de sua causa como nós? Ou antes: Será que os responsáveis de uma geração diante de uma transformação histórica decisiva sentiam diferentemente do que nos hoje - justamente porque se estava criando algo bem novo que não se enquadrava dentro das alternativas do presente?

Dietrich Bonhoeffer
Resistência e submissão

SUMÁRIO: 1 Introdução – 2 Antecedentes históricos – 3 O Fundamento constitucional e ético da participação do Ministério Público no processo de regularização dos assentamentos informais – 3.1 Antecedentes históricos do fortalecimento da Instituição no cenário jurídico brasileiro – 3.2 A dignidade da pessoa humana como princípio justificador da atuação do Ministério Público - 3.3 Possibilidade da atuação do Ministério Público privilegiando a promoção da dignidade da pessoa humana – 3.3.1 Esclarecendo conceitos – 3.4 Instrumentos à disposição do Ministério Público – 3.4 Instrumentos à disposição do Ministério Público – 3.4.1 Atuação extrajudicial flexibilizando conceitos – 4 Instrumentos de regularização fundiária no Estatuto da Cidade – 4.1 O Ministério Público e a concessão especial de uso para fins de moradia – 4.2 A execução de políticas públicas por intermédio da ação civil pública – 5 Conclusão

I INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Lei da Ação Civil Pública - LACP (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985), o Ministério Público MP viu o engrandecimento das suas atribuições na defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos, culminando com a previsão de um capítulo próprio na Constituição Federal de 1988-CF/88.

De mero órgão de acusação e patrocinador dos interesses do Estado, a instituição ganhou relevo constitucional dentre as instituições essenciais à justiça, incumbindo-lhe expressamente a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Na última década, a importância do MP na proteção dos chamados direitos metaindividuais, principalmente através do inquérito civil e da ação civil pública, vem justificando a inclusão de novos direitos no rol do art. 129, III, da CF/88 e no art. 1º da Lei nº 7.347/85.

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade previu expressamente a ordem urbanística como um direito passível de defesa por intermédio da ação civil pública. Em última análise, mais uma vez o MP se vê às voltas com os desafios necessários à sua própria afirmação, aqui especificamente relacionados à execução de políticas públicas (urbanísticas), com o objetivo de contribuir, não solucionar, o grave problema social dos assentamentos informais urbanos, dos quais são um triste e acabado exemplo as favelas e loteamentos ilegais (irregulares e clandestinos).

Nossa proposta de trabalho abordará as raízes históricas que deram origem aos assentamentos humanos irregulares no Brasil, o desenvolvimento e a afirmação do MP como Instituição apta a promover e defender o princípio da dignidade da pessoa humana, culminando com a análise da contribuição da sua atuação ao processo de regularização daqueles assentamentos informais.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O termo cidade, tal como o conhecemos, remete-nos a lugares como São Paulo e Nova Iorque, espaços caracterizados pelo adensamento populacional e conflitos de toda a ordem.

De acordo com Rolnik (2001, p. 21), “[...] o certo é que desde sua origem cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política.”

No Brasil, o processo de urbanização tem início com mais intensidade a partir da Revolução de 1930, marco de uma nova mentalidade econômica e de um novo modelo de desenvolvimento. A economia agroexportadora, antes prevalecente, começa a ceder espaço à industrialização que o Velho Mundo já conhecia desde o séc. XVIII.

Mas já no início do séc. XX as sementes do processo de urbanização brasileiro foram lançadas, sinalizando o caminho que durante décadas continuaria a ser percorrido: o caminho da segregação espacial e da exclusão social.

O País, que há poucos anos havia se desvincilhado da mão-de-obra escrava, agora se preparava para as reformas urbanas, impulsionadas pela economia cafeeira, no intuito de atrair os capitais estrangeiros. Era necessário vestir-se da roupagem da civilização e da ordem.

Maricato (2002, p. 28) sintetiza bem as reformas urbanas que simbolizaram essa fase da nossa história. A cidade do Rio de Janeiro, então Capital federal, teve seu porto ampliado, a fim de comportar navios de maior porte. Verificou-se, ainda, a ampliação do sistema viário, à custa de desapropriações e demolições que resultaram no desalojamento de centenas de famílias.

Data também dessa época a política higienista do governo de Rodrigues Alves (1902-1906), liderada pelo sanitarista Oswaldo Cruz. O objetivo era desinfetar a cidade do Rio de Janeiro, assolada por diversas epidemias como cólera e febre amarela, resultado do crescimento populacional sem a correspondente infra-estrutura sanitária.

Conclui a questão Maricato (2002, p. 29):

As obras conjugaram saneamento com embelezamento e segregação territorial. O saneamento tinha como objetivo, além das medidas propriamente higienistas, afastar das áreas centrais os pobres, mendigos e negros, juntamente com o seu estilo de vida. E o embelezamento consistia em dar a essas áreas um tratamento estético e paisagístico que pressupunha a inexistência da pobreza. A solução do problema de moradia da massa trabalhadora pobre, entretanto, não fazia parte desses projetos de reforma urbana.

A campanha de vacinação de 1903 serviu de mote para que a população, principalmente a massa de desempregados e pedintes, exteriorizasse a sua insatisfação com os rumos tomados pelo País.

O quadro histórico serve para ilustrar as características daquele que vem sendo o projeto de desenvolvimento urbano do Brasil até então: um modelo de urbanismo excludente, voltado para a cidade legal ou oficial e marcado pelas diferenças na ocupação do solo e na distribuição dos serviços e equipamentos urbanos.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no início da década de 40, a população urbana no Brasil correspondia a pouco mais de 10 milhões de habitantes. Quarenta anos depois esse número já atingia 80 milhões. Com esse rápido e acentuado crescimento, a moradia já se apresentava como uma questão social, reclamando a intervenção do poder público, não mais apenas do mercado imobiliário privado.

Ainda segundo Maricato (1997, p. 36), uma das primeiras políticas de habitação no Brasil foi promovida pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões, que de 1937 a 1964 foram responsáveis pela construção de moradias, a maioria destinada ao aluguel. Em 1942, foi aprovada uma lei que congelou o valor dos aluguéis, desestimulando a construção de novas moradias, mas representando um alívio para o trabalhador. A Fundação da Casa Popular, criada em 1946, tal como as duas medidas antes citadas, apresentou um resultado modesto e nem de longe amenizou o problema da moradia no País.

Com os novos rumos tomados pela economia, a ênfase, como já sublinhado, passa a ser dada à industrialização, mais precisamente à indústria de base, incentivando a migração interna, principalmente partindo da Região Nordeste, rumo ao centro-sul do País.

Essa massa de trabalhadores recém-chegada aos centros urbanos não encontrou amparo no Estado para a solução do problema da moradia. Algumas alternativas foram engendradas e ajudaram a consolidar o quadro de ilegalidade e informalidade do espaço urbano brasileiro. Entre tais alternativas encontram-se os loteamentos irregulares na periferia e as ocupações ilegais, inclusive em áreas de proteção ambiental.

A partir da década de 50, um novo modelo de desenvolvimento econômico, alinhado ao capital internacional, passa a ser delineado. A ênfase agora é na indústria de bens duráveis. Esse modelo de desenvolvimento, levado às últimas conseqüências pelo regime militar implantado com o golpe de 1964, conduziu o País ao endividamento externo, a altas taxas de inflação, acentuada concentração de renda e, em última análise, ao desequilíbrio social. Para o presente estudo, também interessa o registro de que os investimentos foram feitos de forma especulativa, provocando o inchaço de setores como o da construção (especulação imobiliária), o que indicava alta concentração de capitais.

No que toca à habitação e ao espaço urbano, o período conhecido como *ditadura militar* será marcado pela intervenção estatal, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação - SFH e do Banco Nacional de Habitação - BNH. A partir de 1966, o BNH passou a ser sustentado com os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. O objetivo era atrair os investimentos das agências privadas de crédito imobiliário e fortalecer o setor da construção civil. Para tanto, foram liberados os aluguéis, prejudicando a massa da população que não residida em casas próprias.

Neste ponto são elucidativas as considerações de Maricato (2002, p. 49):

O	SFH	promoveu	uma	profunda
transformação	no	espaço	urbano	brasileiro.
tratou de	ruptura	em relação	às	tendências
ideologia da	casa	própria	se tomou	absoluta,
de produção de apartamentos	se ampliou para atender à			Não se anteriores: a o mercado

classe média (consolidação do capital de promoção imobiliária), os materiais de construção se diversificaram, em especial os de acabamento, o mercado de terras se ampliou graças ao crescimento do sistema viário aberto para a circulação de automóvel. A escala dos empreendimentos também mudou, implicando grande volume de recursos investidos. A segregação espacial e a exclusão social se aprofundaram. O problema da moradia se agravou.

Ao contrário do que possa sugerir, o SFH, por intermédio do BNH, valendo-se dos recursos dos trabalhadores, serviu aos interesses da classe alta e da emergente classe média, dois pilares do regime militar. Além da construção de moradias, foram financiadas obras gigantescas de infra-estrutura e saneamento básico, muitas superfaturadas. Os setores do capital financeiro imobiliário e os proprietários de terras também foram beneficiados.

Aquela massa de trabalhadores, alvo apenas teórico das políticas habitacionais, vendo-se às voltas com baixos salários e com um mercado com grande oferta de mão-de-obra, acelerou a produção ilegal ou informal das cidades (loteamentos irregulares e clandestinos, favelas). Ao Estado coube o cômodo papel de espectador, já que assim se desonerava da despesa.

As políticas públicas ou iniciativas existentes nessa área, quando aparentemente em benefício da massa trabalhadora urbana, repetem as lições de um passado não tão remoto. Como muito bem retratado pelo filme *Cidade de Deus*, o Rio de Janeiro do início da década de 60 também conviveu com o higienismo de Carlos Lacerda, transformando a cidade, como comprovaria a história uma década depois, em uma belíssima paisagem cercada de favelas por todos os lados.

O objetivo de Lacerda, assim como o de Rodrigues Alves, em 1903, era *limpar o cartão postal* do Rio de Janeiro, apartando seus moradores indesejáveis, que eram jogados para debaixo do tapete da cidade, passando a ocupar espaços desprovidos de qualquer tipo de planejamento urbano ou infra-estrutura, longe do centro oficial. O Estado, se desde o início não estava presente, foi se distanciando, até ser substituído por lideranças próprias, com seus sistemas peculiares de soluções de conflitos. Assim nasceram os morros e fortaleceram-se as favelas.

Desde a extinção do BNH, em 1986, nenhuma política de habitação foi levada a efeito. Ao que se assistiu nos anos seguintes foi um aprofundamento da exclusão social e de todos os seus consectários.

Após o regime ditatorial, o processo de democratização brasileiro foi se consolidando aos poucos, ao menos sob o aspecto político. No plano social, as políticas foram restringidas pela *chamada Reforma do Estado*, cujo pressuposto filosófico – o neoliberalismo – tem como postulado fundamental o encolhimento da máquina estatal, exigindo, portanto, menos gastos com políticas sociais, uma vez que os investimentos se limitam à infra-estrutura

básica.

A chamada globalização ou mundialização do capital, ápice do neoliberalismo, também aprofundou a crise social no Brasil. Os reflexos do alinhamento do País às políticas econômicas internacionais podem ser sentidos, sob o aspecto urbanístico, no déficit de políticas públicas habitacionais e, conseqüentemente, na produção ilegal do espaço urbano.

Em verdade, o quadro atual representa a continuidade do processo histórico iniciado com a industrialização e desenvolvimento econômico do Estado brasileiro, sempre marcado pela exclusão e desigualdade social.

3 O FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E ÉTICO DA PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS

3.1 Antecedentes históricos do fortalecimento da instituição no cenário jurídico brasileiro

O MP pode ser conceituado, em linhas gerais e sintéticas, como instituição permanente, essencial à Justiça ou, como quer a Constituição, à função jurisdicional do Estado.

As graves atribuições que lhe foram conferidas pela Carta Constitucional de 1988 dão-lhe o caráter de um quase quarto poder, embora tal teoria esteja expressamente afastada pelo art. 2º.

O fortalecimento da Instituição está diretamente associado aos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, momento em que diversos setores da sociedade exerceram sua capacidade de argumentação e convencimento e, porque não dizer, de *lobby*.

Desde a promulgação da LACP, tomava-se patente o afastamento do MP' daquela função meramente interventiva e/ou opinativa consagrada pelo Código de Processo Civil - CPC em seu art. 82², a par de sua atuação histórica no processo criminal.

Mesmo antes da LACP, que mais tarde se consagraria como referencial da atuação da Instituição, já se questionava a insuficiência e imprestabilidade dos mecanismos processuais então existentes para a defesa dos chamados direitos coletivos *lato sensu*. Era necessário, portanto, engendrar novos instrumentos e atores capazes de responder à explosão de litigiosidade que desafiava uma visão estritamente individualista do processo.

¹ Art. 2º da CF/88: "São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

² CPC:

Silva (2001, p. 34), detendo-se sobre o perfil social dos Promotores de Justiça de São Paulo, realizou incursões sobre a história do fortalecimento do MP no Brasil, resumindo com bastante clareza o momento:

A "especificação" dos sujeitos como mulheres, crianças, jovens, negros e idosos, levou ao reconhecimento e regulamentação de novos direitos. A chamada "explosão de litigiosidade" dos anos de 1970, creditada às demandas pelo reconhecimento de novos direitos e ao aumento contínuo de demandas postas ao Estado que reviam as políticas assistenciais e públicas diante da recessão econômica, teria introduzido, assim, conflitos que desafiavam a visão individualista do processo e tomavam inadequado o esquema de litígio como um mero *two-party affair*. Litígios que não mais diziam respeito a disputas entre indivíduos envolvendo direitos privados, mas que estavam ligados a disputas sobre a operação de políticas públicas que interessavam a um grande número de pessoas, como nas áreas de habitação e segurança pública.

A discussão que tomou conta dos debates pouco antes dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e após a promulgação da LACP girava em tomo de qual mecanismo seria mais apropriado para a defesa daqueles emergentes direitos e interesses coletivos. Seria criar um órgão público especializado, aos moldes dos países escandinavos (*ombudsman*), fortalecer alguma instituição já existente ou delegar a entidades da sociedade civil a tutela jurídica dos interesses metaindividuais?

Nomes de peso como Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira, alicerçados na lição de Cappelletti³, rejeitavam a solução de concentrar

“Art. 82 Compete ao Ministério Público intervir:

I - nas causas em que há interesses de incapazes;

II - nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade;

III - nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte. (Redação dada pela Leinº9.415, de 23.12.1996).

³ CAPPELLETTI, Mauro *apud* ARANTES (2002, p. 56) rejeitava a solução que entregava ao MP a defesa dos interesses gerais da sociedade, apontando três graves defeitos da Instituição: 'Primeiro, a semelhança com o juiz faz do promotor um agente incapaz de apresentar o dinamismo que a defesa judicial desses novos direitos requer. Segundo, sua ligação histórica com o Poder Executivo o desqualifica para a proteção de interesses que muitas vezes são lesados pelos próprios órgãos políticos e administrativos do Estado. Essa era a crítica mais contundente contra o Ministério Público. Terceiro, falta aos promotores de justiça formação especializada e conhecimento técnico suficientes para dar conta dos novos problemas trazidos pelos direitos coletivos, e o Ministério Público como um todo está mal aparelhado para representar e defender adequadamente os interesses civis relacionados a fenômenos sociais e econômicos de grande complexidade.'

a legitimação para a defesa daqueles direitos no MP. Por outro lado, as associações do MP em todo o País, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público — CONAMP e principalmente integrantes do MP paulista demonstraram forte coesão na defesa de seus interesses corporativos e institucionais durante todo o processo constituinte.

A opção de legitimar exclusivamente pessoas privadas e associações civis também foi afastada, forte na argumentação de sua fragilidade e capacidade de articulação.

De órgão acusador e *auxiliar do governo* o MP foi se transformando em órgão cooperador e promotor da justiça. Apesar de não ser o único legitimado à defesa dos interesses metaindividuais, é forçoso reconhecer que, passados quase vinte anos da promulgação da LACP, o número de ações propostas por associações civis é infinitamente inferior ao das medidas judiciais lideradas pela Instituição Ministerial.

As inúmeras atribuições do MP decorrem do perfil traçado pela Constituição Federal de 1988, podendo ser resumidas na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Em todo o País tem-se verificado na atuação do Ministério Público a valorização das suas funções como órgão agente, em detrimento da mera intervenção processual.

Trabalhando com tipos ideais. Silva (2001) faz a distinção entre Promotores de fato e Promotores de gabinete, sendo os primeiros os mais facilmente identificados pela sociedade e também os principais responsáveis pela credibilidade alcançada pela Instituição.

São cada vez mais frequentes as tentativas de reduzir ao mínimo indispensável e compatível com suas atribuições constitucionais as funções do MP no processo civil.

O grande desafio da Instituição é corresponder ao que dela se espera como órgão promotor de justiça, mormente de justiça social. A mesma articulação demonstrada na defesa das prerrogativas da corporação por ocasião dos trabalhos da Constituinte deverá novamente entrar em cena, para que o questionamento que atinge diversas instituições, fruto de uma cidadania que se agiganta, não provoque o descrédito do MP.

3.2 A dignidade da pessoa humana como princípio justificador da atuação do Ministério Público

A República Federativa do Brasil, diz o art. 1º da CF/88, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana.

Assim, qualquer atuação estatal ou interpretação da Constituição deve

partir da premissa de que o Estado brasileiro coloca a pessoa humana no centro, como fim último e não meio, erigindo a sua dignidade como barreira intransponível.

Oportuna a observação de Santos (1998):

Conseqüentemente, cada homem é fim em si mesmo. E se o texto constitucional diz que a dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil, importa concluir que o Estado existe em função de todas as pessoas e não estas em função do Estado. Aliás, de maneira pioneira, o legislador constituinte, para reforçar a ideia anterior, colocou, topograficamente, o capítulo dos direitos fundamentais antes da organização do Estado.

Para o presente trabalho desperta maior interesse a dimensão positiva ou material do princípio da dignidade da pessoa humana, consubstanciada na garantia de existência de condições mínimas para uma vida digna, relativamente ao fator econômico.

Sob essa ótica, não há dúvidas de que a atuação do MP estaria justificada quando objetivasse dar conteúdo a um dos fundamentos da República, garantindo a populações determinadas, o direito (indisponível, ressalte-se) a uma vida digna.

Igualmente relevante é a compreensão quanto ao conflito travado entre princípios, cuja solução, diferentemente do conflito entre regras, deverá se ater à dimensão de peso, isto é, a preponderância será dada no caso concreto, visto que a colisão apenas ocorre entre princípios igualmente válidos.

Como será demonstrado adiante, não são raras as hipóteses em que o MP poderá se deparar com a colisão entre princípios constitucionais, onde uma das suas atribuições defesa da ordem jurídica ou defesa de direitos indisponíveis terá que ceder lugar à outra, prevalecendo o princípio de maior peso.

A argumentação a seguir desenvolvida parte do pressuposto de que a pessoa humana e o seu correspondente princípio o da dignidade são, *a priori*, norte e ponto de chegada.

Com efeito, na abordagem específica da atuação do MP no processo de regularização dos assentamentos humanos informais, essa premissa deverá estar presente, auxiliando a solução de aparentes embates, tais como *defesa do meio ambiente X função social da propriedade*, *defesa do meio ambiente X direito social à moradia*, *defesa da ordem jurídica X direitos humanos*, entre outros.

3.3 Possibilidade da atuação do Ministério Público privilegiando a promoção da dignidade da pessoa humana

3.3.1 Esclarecendo conceitos

Antes da abordagem dos aspectos mais práticos da atuação do MP, já ingressando no tema específico deste trabalho, qual seja a contribuição da Instituição ao processo de regularização dos assentamentos informais urbanos, faz-se necessário elucidar alguns conceitos, a começar pelo que se entende por assentamentos informais.

Nessa categoria, estão incluídas as favelas, os loteamentos clandestinos e irregulares, as habitações coletivas como os cortiços, enfim todos os agrupamentos humanos onde está presente de forma marcante uma nova prática social, necessária e imperativa como contraponto a uma ordem jurídica divorciada da realidade social.

Sinteticamente, Fernandes (2003, p. 177) resume o conceito e a origem dos assentamentos informais:

Ao longo das décadas de urbanização intensiva, dada a combinação entre a falta de uma política habitacional de cunho social e a ausência de opções acessíveis e adequadas oferecidas pelo mercado imobiliário, um número cada vez maior de brasileiros teve nas favelas e nos loteamentos periféricos a única forma possível de acesso ao solo urbano e à moradia.

[...]

Na falta de políticas habitacionais adequadas, cortiços e invasões são as estratégias de moradia permitidas aos pobres nas cidades.

Por sua vez, o processo de regularização fundiária desses assentamentos deve ser entendido como um conjunto de medidas jurídicas, políticas, econômicas e sociais que tenha como objetivo promover a urbanização das áreas, reconhecendo os direitos (à moradia, à existência como cidadão, à dignidade) dos seus ocupantes.

A Organização das Nações Unidas - ONU, através da Agência Habitat, desde 1999 lidera a Campanha Global pela Segurança da Posse⁴, reforçando o coro de administradores e planejadores urbanos de vários países e continentes que anunciam as implicações multifacetadas do processo de ilegalidade urbana.

A respeito da campanha liderada pela ONU, há políticas de cunho econômico, como a liderada pelo Banco Mundial, que reforçam a necessidade

⁴ A propósito, o sitio www.unchs.org/tenure, para informação sobre a Campanha Global.

de regularização daqueles assentamentos ilegais.

No entanto, razões ideológicas diversas impulsionam os dois movimentos. Enquanto o reconhecimento do direito social à moradia está no centro das preocupações da ONU/Habitat, organizações como o Banco Mundial antevêm na regularização de favelas, por exemplo, a remoção de um obstáculo à circulação do capital imobiliário internacional.

Buscando como fundamento teórico as idéias do economista peruano Hernando de Soto, as políticas de cunho econômico do Banco Mundial partem do pressuposto de que os assentamentos informais representam um *capital morto*, o qual, se devidamente transformado em *capital líquido* ou reanimado, pode reativar a economia urbana e combater a pobreza social.

Não há espaço neste trabalho para aprofundar a análise crítica das políticas econômicas propostas pelo Banco Mundial. Basta apenas a menção a sua existência, como clara indicação do cenário mundial favorável ao processo de regularização dos assentamentos informais, ainda que por outro viés.

Por fim, cabe apenas esclarecer que os programas de regularização não se restringem (ou pelo menos não deveriam se restringir) à concessão de títulos individuais ou coletivos de propriedade, mas também, e, sobretudo a políticas de cunho social, à prestação de serviços públicos e à implementação de infraestrutura, pós-regularização.

Nos termos da Campanha Global pela Segurança da Posse da ONU (Fernandes, 2003, p. 181-182), a segurança da posse, além da garantia contra despejos e remoções, envolve uma série de objetivos básicos: “[...] contribuir para a formação de comunidades social e economicamente sustentáveis; melhorar o acesso a serviços básicos; assegurar condições sociopolíticas de cidadania urbana; produzir certeza e, com ela, incentivos para investimentos e acesso a crédito e financiamento; mobilizar comunidades dispersas; e dar poderes às mulheres”.

3.4 Instrumentos à disposição do Ministério Público

3.4.1 Atuação extrajudicial flexibilizando conceitos

Como restou evidenciado a partir das origens históricas do processo de urbanização no Brasil, o fenômeno dos assentamentos informais ou ilegais nas cidades não pode ser tratado apenas sob o aspecto jurídico, impregnado de fatores políticos, econômicos e sociais.

A atuação do MP, metaforicamente braço da sociedade no corpo do Estado, como definiu o Ministro Carlos Ayres Britto do Supremo Tribunal Federal - STF, no voto proferido na Ação Direita de Inconstitucionalidade - ADIn nº 2.581, deverá ser pautada também por todos aqueles aspectos que informam e conformam o processo de regularização dos assentamentos

informais.

Não obstante as opiniões contrárias, os membros do MP - Promotores e Procuradores de Justiça qualificam-se como agentes políticos. Em que pese a não-participação direta e legítima (respaldada pelo voto popular) nas decisões mais graves do Estado, muitas das suas atuações auxiliam no trabalho árduo de transformação da realidade social, quando lançam mão de instrumentos extrajudiciais como os Termos de Ajustamento de Conduta - TACs, audiências públicas e outras formas de mobilização social.

Com efeito, a ênfase, levadas em consideração as peculiaridades do caso concreto, deve ser dada às parcerias com os órgãos e pessoas diretamente interessados na solução dos impasses que se apresentam com o início do processo de regularização fundiária, em detrimento da simples repressão (com ações civis públicas e penais).

Os órgãos de execução do MP (principalmente Promotores de Justiça), aproveitando-se da natural liderança exercida nas comunidades em que atuam, podem, por exemplo, privilegiar uma estratégia de trabalho que ressalte o papel de cada ente, órgão ou pessoa envolvida, e o apoio de organizações da sociedade civil, buscando soluções legítimas, uma vez que fundamentadas no consenso.

No Município de São Bernardo do Campo⁵, na Grande São Paulo, moradores da comunidade Jardim dos Pinheiros, a 50m da Represa Billings, uma área de manancial onde é proibido qualquer tipo de construção, principalmente moradias, obtiveram o apoio do MP local para a regularização da rede de esgoto.

Como se trata de área de preservação ambiental, qualquer assentamento humano é considerado irregular, impedindo, portanto, o uso de verba pública.

A exemplo das trágicas desocupações ocorridas no Estado de São Paulo, em cumprimento de mandados de reintegração de posse (no município de São Bernardo do Campo, Bairro Vila Falcão, em julho de 1998, e no município de Diadema, Vila Socialista, em dezembro de 1990), as autoridades locais, entre elas a Promotora de Justiça do Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, Rosângela Staurengui, concluíram pela inviabilidade da retirada de cerca de 816 famílias do Jardim dos Pinheiros.

Ao celebrar o TAC, o MP previu por parte daquela comunidade o cumprimento de medidas compensatórias em defesa do meio ambiente, tais como a coleta seletiva de lixo e a recuperação da vegetação, além disso, como medida principal, a proibição de novas ocupações.

Embora não se trate de uma regularização formal e burocrática, porquanto área de manancial, a iniciativa do Ministério Público do Estado de

⁵ Vide reportagem publicada na revista *Isto é* (SILVA, 2002, p. 46).

São Paulo - MPSP na Represa Billings, possibilitando a regularização do esgoto em área de manancial, sinaliza para uma atuação mais flexível, justamente por superar o embate entre *direito social à moradia X direito ao meio ambiente*, ambos objeto de proteção constitucional e sujeitos à defesa pela Instituição Ministerial.

A atuação, mesmo visando, a princípio, à proteção do meio ambiente, insere-se naquele conceito de *urbanificação* cunhado por Silva (1995, p. 289-318)⁶, uma vez que resultou na melhoria da qualidade de vida dos moradores.

4 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTATUTO DA CIDADE

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade ou lei do desenvolvimento urbano, ingressou no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de regulamentar o capítulo que trata da política urbana na CF/88 (arts. 182 e 183).

Não é demais recordar que o bloco conservador da Assembléia Nacional Constituinte de 1987 condicionou a eficácia de diversos instrumentos destinados a conferir a função social da propriedade urbana à aprovação de uma lei federal⁷, cuja tramitação no Congresso Nacional durou mais de uma década.

Trata-se de lei de âmbito nacional, com o caráter de norma geral de direito urbanístico, que deve ser observada e aplicada pelas três esferas de governo (União, Estados e Municípios).

Como norma geral, constitui o Estatuto da Cidade, segundo Silva (1995, p. 57), em “[...] norma de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, Estados e Municípios.”

Uma das diretrizes da política urbana consagrada pelo Estatuto é precisamente a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (art. 2º, XIV).

Três principais instrumentos jurídico-urbanísticos de regularização fundiária podem ser identificados no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001⁸: *concessão de direito real de uso*, *concessão de uso especial para fins de moradia* e *usucapião urbano*.

A concessão de direito real de uso tem por objeto terrenos. Cuida-se de

⁶ Por *urbanificação*, devemos entender a intervenção urbanística concreta, da qual resulte uma efetiva melhoria da qualidade de vida dos moradores.

⁷ Vide §4º do art. 182daCF/88.

⁸ A Medida Provisória nº 2.220/2001 foi editada para suprir uma lacuna e corrigir falhas da Lei nº 10.257/2001, no que toca ao instituto da concessão de uso especial para fins de moradia. O instituto foi inicialmente vetado pelo Estatuto da Cidade e agora se encontra regulamentado por ato do Presidente da República.

direito real resolúvel, incidente sobre terrenos públicos e particulares, gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social.

O Estatuto da Cidade distingue a *concessão de direito real de uso* da *concessão de uso especial para fins de moradia*, quando no art. 4º, § 2º, dispõe que “Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente”. Por sua vez, a *concessão de uso especial para fins de moradia* veio prevista no art. 4º, V, h, do Estatuto da Cidade. A segurança da posse a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares, objeto de preocupação internacional, como já ressaltado, fundamenta e justifica a existência do instituto.

Em verdade, a Medida Provisória nº 2.220/2001 disciplina a concessão de uso especial de que trata o art. 183, § 1º, da CF/88. Portanto, os requisitos dessa Medida podem ser assim resumidos:

- 1) Ser possuidor, até 30 de junho de 2001, de imóvel público situado em área urbana, de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, de forma ininterrupta e sem oposição, utilizando-o para a sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural (art. 1º);
- 2) a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil (art. 1º, §1º);
- 3) nos imóveis com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, onde não for possível identificar os ocupantes, desde que moradores de baixa renda, que lá se encontravam há mais de cinco, ininterruptamente e sem oposição, a concessão de uso especial para fins de moradia será concedida de forma coletiva; aqui também se aplica o limite temporal (até 30 de junho de 2001) (art. 2º);
- 4) no caso da ocupação acarretar risco à vida ou à saúde do ocupante, o poder público garantirá o exercício do direito em outro local (art. 4º);
- 5) o exercício do direito será garantido em outro local também nas seguintes hipóteses: ocupação de imóvel em bem de uso comum do povo; em imóvel destinado a projeto de urbanização; de imóvel de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; em imóvel reservado à construção de represas e obras congêneres ou situado em via de comunicação (art. 5º);
- 6) o título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa ou em caso de recusa, pela via judicial, mediante sentença declaratória (art. 6º);
- 7) o título conferido servirá para efeito de registro no cartório de registro de

imóveis (art. 6º, §4º);

- 8) o direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato *inter vivos ou causa mortis* (art. 7º);
- 9) o direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso do concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família ou adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural (art. 8º).

Quanto aos pontos favoráveis dos dois institutos acima citados, além de menos dispendiosos, ambos permitem a permanência dos ocupantes, e promovem ou facilitam a presença do Estado, até então ausente, naqueles locais, através de atividades urbanizadoras. Além disso, possibilitam a utilização (não a aquisição) dos terrenos públicos, pois o direito real é de uso, não apropriedade.

A possibilidade de controle do poder público sobre as áreas de concessão do direito real de uso é grande, até em função de que a propriedade das áreas continua sua. Com esses instrumentos, ao que parece, não existe o risco de ser configurada a hipótese de compra das áreas pelo capital (especulativo) imobiliário.

Um obstáculo que poderia ser levantado em relação ao instituto da concessão de uso especial de uso para fins de moradia seria quanto à ocupação de bens públicos de uso comum, por exemplo, o que tomaria o processo mais lento, em razão da necessária desafetação.

O art. 5º da Medida Provisória nº 2.220/2001 faculta ao poder público assegurar o exercício do direito em outro local. Nesse caso, corre-se o risco do direito ou do seu exercício ficar à mercê do poder público, transmudando em faculdade o que deveria ser uma obrigação. No próximo tópico, será analisada a atuação do MP como contribuição à remoção de tal obstáculo.

Por fim, uma rápida palavra sobre o instituto da *usucapião urbano*, previsto pelo art. 183 da CF/88 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Como instrumento de regularização fundiária de áreas urbanas privadas, configura-se meio mais ágil de aquisição de propriedade, aspecto diferenciador em relação aos dois institutos anteriores (aqui se adquire a propriedade). Além da área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, exige-se que o possuidor a utilize para sua moradia ou de sua família e que não seja proprietária de outro imóvel urbano ou rural.

O Estatuto da Cidade trouxe em seu art. 10, § 3º, a possibilidade de a usucapião ser reconhecida de forma coletiva, mediante sentença judicial, através da qual o juiz atribuirá fração ideal de terreno para cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe.

Sucintamente, pode-se dizer que um dos obstáculos ao implemento do instituto como instrumento de regularização fundiária reside no fato de que as ações para o reconhecimento do direito não podem ser responsabilidades

exclusiva dos moradores, antes pelo contrário, devem ser propostas por um órgão municipal ou conveniado com a administração, sob pena de restar frustrado o intuito de regularização.

Além disso, os assentamentos regularizados através da usucapião devem ser gravados como zonas especiais urbanas ou áreas destinadas à habitação de interesse social. Do contrário, corre-se o risco de ataques especulativos, tão comuns e recorrentes na história urbanística brasileira.

Após a análise dos três principais instrumentos de regularização fundiária contidos no Estatuto da Cidade, buscar-se-á nos próximos subtópicos a demonstração da contribuição do MP ao cumprimento da concessão do direito real de uso para fins de moradia, terreno onde mais proveitosa será a atuação, assim como a atuação para a implementação de políticas públicas.

4.1 O Ministério Público e a concessão especial de uso para fins de moradia

Como já ressaltado em tópicos anteriores, a atuação do MP em um Estado democrático de direito deverá se pautar pelo consenso e por uma postura dialógica, buscando meios alternativos e extrajudiciais para a solução dos conflitos que se insiram no raio das suas atribuições constitucionais.

Não são raras as situações consolidadas no espaço e no tempo, envolvendo comunidades de moradores, ocupantes de área urbana pertencente ao Município, em que é inviável a desocupação. Trata-se, na sua origem, de ocupação ou invasão ilegal, embora justificada pelo conjunto de fatores culturais, econômicos e sociais do processo de urbanização nacional. A inexistência de políticas públicas habitacionais voltadas para a população de baixa renda explica a *ultima ratio* consubstanciada nas invasões de áreas públicas.

Como tais ocupações se revestem do caráter da ilicitude, seus protagonistas passam a ostentar o título de cidadãos de segunda classe, na medida em que suas instalações para fins de moradia, em razão da ilegalidade da posse, impedem o fornecimento de luz, água⁹, telefone e outros serviços públicos, conduzindo-os a um grau inimaginável de indignidade, sem contar a instabilidade jurídica da posse.

Ousa-se discordar do posicionamento do MP quando faz a defesa intransigente de apenas um dos direitos ou dos interesses, ignorando outros aspectos do conflito. Os assentamentos informais de pessoas de baixa renda, como já exposto, não representam um fenômeno que possa ser analisado sob um ângulo apenas. Cuida-se, quase, de um típico exemplo de força maior,

⁹ A título de ilustração, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais - MPMG celebrou TACs com as concessionárias locais de água e luz, com o objetivo de evitar o fornecimento daqueles serviços aos assentamentos irregulares (www.pgi.mg.gov.br/caoma).

consolidado como única alternativa de que lançam mão, em face da inércia do poder público em relação às políticas de habitação e urbanismo.

A celebração de TACs com as empresas fornecedoras de água e luz, a exemplo do que ocorreu no Estado de Minas Gerais, não contribui, com o devido respeito, à solução do problema. Ao contrário, ainda mais penaliza aqueles que de tudo foram excluídos, inclusive e principalmente do direito a uma existência digna.

A dignidade da pessoa humana, também já explicitada, impõe-se ser reconhecida como ponto de partida de qualquer interpretação, seja de leis ou de circunstâncias concretas. Do contrário, estar-se-á privilegiando a moldura em detrimento do tema central do quadro.

O ponto de partida do MP comprometido com o regime democrático será a busca da sensibilização das autoridades, órgãos do governo e da sociedade civil para a solução conjunta do quadro apresentado.

Se infrutífera a solução consensual, poderá se valer daquele que vem sendo o principal instrumento de sua atuação judicial na defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos: a ação civil pública.

Para a regularização fundiária através da concessão especial de uso de área urbana pública para fins de moradia, a fundamentação jurídica será buscada na Medida Provisória nº 2.220/2001, que estabelece os requisitos para o seu deferimento, já especificados no tópico anterior. O texto legal reconhece àqueles que preenchem os requisitos objetivos e subjetivos um direito subjetivo contra o poder público de receber a concessão do direito de uso da área pública urbana que ocupam para fins de moradia.

O MP, ao propor a ação civil pública, estaria aluando na condição jurídica de substituto processual dos moradores ocupantes da área que se pretendesse a concessão. Sua legitimação extraordinária estaria justificada em virtude dos seguintes fundamentos:

- a) O art. 127, *caput*, da CF/88 legitima a Instituição à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Na hipótese em exame, trata-se do direito social à moradia (art. 6º da CF/88), também qualificado como fundamental;
- b) ao garantir o direito social à moradia também se estaria cumprindo o princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República;
- c) ao envolver quase sempre um número significativo de famílias, o conflito transcende o direito individual à moradia, transmudando-se em interesse coletivo, apto, portanto, a justificar a propositura da ação civil pública, com fundamento no art. 1º, IV, da Lei nº 7.347/85;
- d) a inviabilidade da propositura de ações individuais, dada à ausência de condições econômicas dos interessados, não só fundamenta como obriga a atuação do MP, Instituição legitimada constitucionalmente à defesa dos interesses coletivos.

4.2 A execução de políticas públicas por intermédio da ação civil pública

Além da concessão do uso para fins de moradia, o poder público está obrigado a dotar a área da infra-estrutura básica e dos equipamentos necessários à garantia de uma existência digna aos moradores.

Não há que se levantar neste ponto o argumento da inaplicabilidade da ação civil manejada pelo MP, para a efetivação de políticas públicas.

Bem ao gosto dos administradores públicos descomprometidos com o bem comum, parte da doutrina e das decisões dos tribunais pátrios sustenta a inviabilidade da propositura da ação civil pública, quando o pedido deduzido é o de implemento de políticas públicas.

Para fundamentar seu entendimento, utilizam teorias como a da separação dos poderes, que veda a interferência do Poder Judiciário na forma e meios de atuação do executivo.

A propósito, esta a visão de Carvalho Filho¹⁰: “Não se pode considerar possível juridicamente o objeto da ação se o autor postula que a decisão judicial, acolhendo a sua pretensão, condene o Poder Público ao cumprimento, de forma genérica, abstrata, inespecífica e indiscriminada, de obrigação de fazer e não fazer.”

Seguindo essa linha de raciocínio, o Poder Judiciário apenas estaria autorizado a determinar providências concretas contempladas pela lei, sendo-lhe vedado criar normas de direito material.

Ora, não obstante a ausência de uma consciência constitucional no Brasil, não é crível supor que o legislador constituinte quisesse que os enunciados que integram a Constituição, mormente os princípios, direitos e garantias fundamentais, ficassem desprovidos de tutela judicial.

Em matéria de regularização fundiária, a atuação do MP, aqui especificamente judicial, através da ação civil para a execução de políticas públicas, deverá ser privilegiada, quando esgotadas as tentativas extrajudiciais de solução de conflitos e embates, entre elas os compromissos de ajustamento de condutas.

Entendimento contrário poderia transformar os preceitos constitucionais em letra morta, sem eficácia de nenhuma ordem. Nesse sentido, pontificou Wagner Júnior (2003, p. 174) as seguintes considerações:

Ora, reconhecido um direito, a sua não-observância ensejará, sempre, a tutela judicial. De duas uma: ou autorizamos o cidadão a ingressar em juízo pleiteando os benefícios que o legislador constituinte lhe concedeu, os quais foram mais detalhadamente

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos *apud* WAGNER JÚNIOR, 2003, p. 174.

regulados no Estatuto da Cidade, ou, negando a possibilidade de provocação judicial nesta matéria, seremos forçados a reconhecer que não há direito a uma vida urbana equilibrada.

Aliás, a ação civil proposta pelo MP que tenha como causa de pedir a inércia do poder público na efetivação de determinada política pública, tal como uma política urbanística, guardará, respeitadas as opiniões contrárias, a natureza de participação democrática, na medida em que a sociedade, por intermédio de um dos legitimados à tutela jurisdicional, estará tomando eficazes direitos e valores assegurados constitucionalmente. Estar-se-ia, dessa forma, superando a concepção tradicional de uma democracia representativa, alcançando-se a denominada democracia participativa.

Leia-se, a propósito, Mancuso (1994, p. 102):

Não há, portanto, falar em "usurpação" ou *intromissão indevida*, quando se leva em conta que cada indivíduo, na condição de *destinatário* e *credor* da boa gestão dos negócios *públicos*, tem título originário para dela participar *ativamente...* *O* inaceitável é que, a pretexto de "resguardar" a "boa ordem da Administração", se reprima a participação desses *legítimos* titulares do direito público subjetivo à proba e eficiente gestão da coisa pública [...].

Assim, a ação civil proposta pelo MP, cujo objeto seja o cumprimento de políticas públicas, poderá contribuir com o processo de regularização dos assentamentos informais urbanos, na medida em que concretize o Estatuto da Cidade e quaisquer outras normas de ordem urbanísticas aptas a dar conteúdo ao princípio da dignidade da pessoa humana.

5 CONCLUSÃO

Os assentamentos informais urbanos no Brasil (favelas, loteamentos ilegais e irregulares, entre outros), constituem parte de um processo de urbanização marcado pela exclusão social.

A análise da questão urbana, portanto, pressupõe um enfoque interdisciplinar (jurídico, social, cultural, político e econômico).

O Ministério Público, como Instituição vocacionada à defesa do regime democrático e dos direitos e interesses coletivos, não deve se furtar a intervir no processo de regularização fundiária.

O princípio da dignidade da pessoa humana, entre outros pressupostos e/ou fundamentos, deve ser o ponto de partida da atuação do MP no processo de regularização fundiária.

Na sua atuação, a Instituição Ministerial deverá privilegiar os meios

extrajudiciais de solução dos conflitos, valendo-se de sua autoridade e autonomia constitucional, em busca do consenso e da otimização (efetividade) das suas atribuições

Quando for sem êxito a tentativa extrajudicial, deverá a Instituição lançar mão da ação civil pública, inclusive com o objetivo de execução de políticas públicas.

Referências Bibliográficas

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC, 2002.

CIDADE de Deus. Direção: Fernando Meirelles. Intérpretes: Mateus Nachtergaele, Alexandre Rodrigues, Leandro Firmino e outros, [s.l.]. Vídeo Filmes, 2002.2 DVD (130 min), son., color.

DALLARI, Adilson Abreu (Coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002.

FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____(Coord.). *A Lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise Manzi Frayze. *História do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Atual, 1987.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 3. ed. São Paulo: RT, 1994.

MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*. 6. ed. São Paulo: Atual, 2002.

MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade comentado: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Procuradoria-Geral de Justiça. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo – CAOHRB. *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial, 1999-2001.3 v.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2001.

SANTOS, Fernando Ferreira dos. Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 3, n. 27, dez. 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=160>>. Acesso em: 14 fev. 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SILVA, Adriana Souza e. Quem sabe faz a hora: moradores conseguem apoio do MP para regularizar esgoto no manancial da Billings. *Isto é*, São Paulo, n. 1698, p. 46, 17 abr. 2002.

SILVA, Cátia Aida. *Justiça em jogo*. São Paulo: Edusp, 2001.

SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TEBET, Ramez. *Estatuto da Cidade e legislação correlata*. Brasília: Senado Federal, 2002.

WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa. *A ação civil pública como instrumento de defesa da ordem urbanística*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.