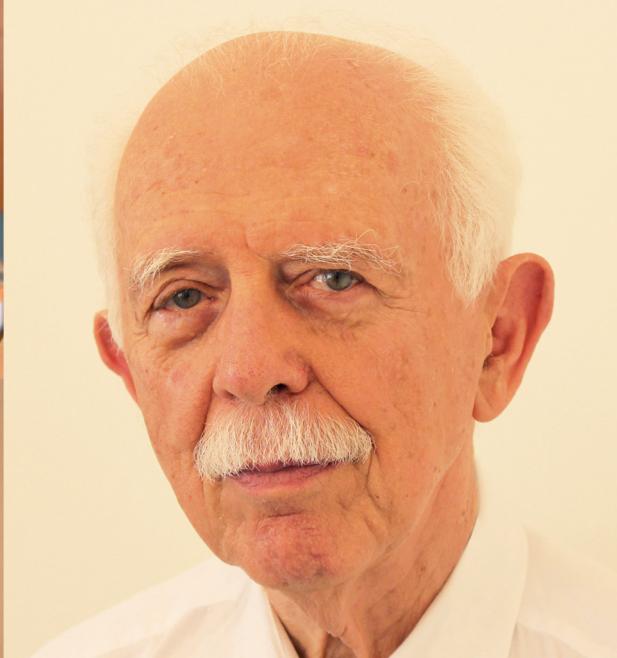
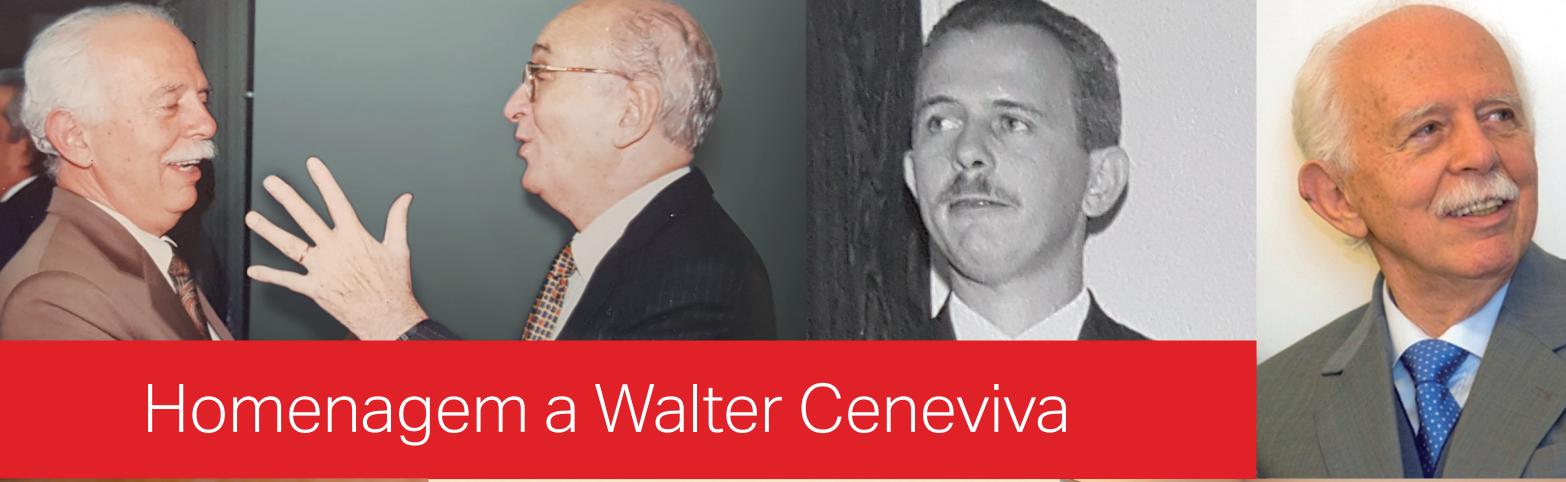


# Revista do Advogado

Nº 145 | ABR | 2020



# Direito à moradia, ocupações irregulares, regularização fundiária e segurança pública.

## Sumário

- 1. Introdução**
- 2. O direito à moradia**
- 3. Das ocupações irregulares: invasões e loteamentos ilegais**
  - 3.1. Generalidades**
  - 3.2. Das invasões**
  - 3.3. Dos loteamentos ilegais: clandestinos e irregulares**
- 4. Consequências das ocupações irregulares de áreas urbanas: marginalização e criminalidade**
- 5. Contribuição da regularização para a segurança pública**
- 6. Da regularização fundiária urbana**
  - 6.1. Generalidades**
  - 6.2. Regularização de áreas invadidas**
  - 6.3. Regularização de loteamentos ilegais**
- 7. Do processo de regularização fundiária urbana**
  - 7.1. Generalidades**
  - 7.2. Procedimento administrativo**
    - 7.2.1. Das câmaras de prevenção e regularização de conflitos administrativos**
  - 7.3. Procedimento judicial**
- 8. Considerações finais**

## Bibliografia

### 1 Introdução

A falta de moradia para a população de baixa renda, principalmente nas grandes e médias cidades, tem dado causa às invasões e loteamentos irregulares, que vêm se constituindo num dos

#### Gilberto Passos de Freitas

Desembargador aposentado do TJSP. Mestre e doutor em Direito (PUC-SP). Professor titular do curso de pós-graduação da UniSantos. Advogado e consultor jurídico.

maiores problemas da atualidade, como a desagregação social.

Tal fato se deve ao aumento da população e ao êxodo rural, os quais, aliados à falta de uma política habitacional eficiente, têm sido causa da desestruturação urbana e do aumento da criminalidade.

Neste trabalho, nos propomos a examinar a contribuição que a regularização fundiária urbana pode dar para a redução da criminalidade e consequentemente da violência urbana.

Para tanto, impõe-se a abordagem de dois temas correlatos e que, de há muito, foram objeto de estudos por parte do homenageado desta obra, o consagrado jurista e advogado Walter Ceneviva: o direito à moradia e à segurança pública. Atento às questões sociais e de cidadania, ele já afirmava: "Enquanto o direito de morar não for assegurado, nossas comunidades serão centros desequilibrados". E que:

"o direito de morar é fundamental. Enquanto não for assegurado, nossas comunidades serão sempre centros de convivência e, portanto, injusto para todos" (CENEVIVA, 2008).

De outra parte, na sua obra *Direito Constitucional Brasileiro*, alertava para a necessidade de

"garantir o exercício dos direitos fundamentais aos cidadãos, em especial a segurança pública, direito fundamental predominantemente difuso, interligado à própria noção de dignidade humana, que deve ser prestado por meio de políticas públicas do Estado, de forma adequada, eficiente e eficaz" (CENEVIVA, 1991, p. 239).

Realmente, a falta de moradia para a população carente tem levado à formação de assentamentos irregulares, sem a mínima estrutura, serviços básicos, áreas verdes e institucionais. Consequentemente, as pessoas que ali vivem, sem a presença do Estado, se constituem num alvo fácil para a expansão do crime, geralmente comandado por organizações criminosas, onde encontram um campo propício para o tráfico e outras práticas criminosas.

E, neste ponto, entra a regularização fundiária urbana, que, incluindo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades e garantir o direito à moradia de seus ocupantes, se constitui num instrumento de grande relevância para funcionar como mais um elemento para combater a situação de violência e insegurança que a nossa sociedade vem enfrentando.

## 2 O direito à moradia

O direito à moradia, reconhecido como um direito humano pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada na Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10/12/1948, foi ratificado pelo Brasil em diversos pactos e convenções da ONU<sup>1</sup> e reafirmado na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat III, de 1996, sendo incluído na Constituição brasileira de 1988 como um dos direitos sociais (art. 6º).

O direito à moradia foi ratificado pelo Brasil em diversos pactos e convenções da ONU.

Importante observar que esse direito, um direito social, abarca muito mais do que um lugar para morar. Segundo o pacto social, além da qualidade adequada, com acesso à água, energia elétrica, saneamento, a ONU ressalta a importância das condições de infraestrutura local da moradia, como a instalação de escolas, hospitais e transporte.

No dizer de Edésio Fernandes (2006, p. 19),

1. Convenção sobre os Direitos da Criança; Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; Convenção Internacional contra o Racismo; Convenção Americana dos Direitos Humanos; Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc).

"deve ser entendido aqui em sentido amplo, isto é, o direito de todos viverem em condições dignas, adequadas e saudáveis, do ponto de vista urbanístico e ambiental".

E para assegurar o seu exercício, é indispensável, segundo observa Claudia Maria Berré (2007, p. 249), "que o Poder Público tenha políticas de acesso à habitação para a população de baixa renda, que não tem condições de adquirir sua moradia a preços de mercado".

Entretanto, como as políticas habitacionais implantadas pelo Poder Público não têm sido suficientes para solucionar o problema, temos assistido a uma série de ocupações irregulares, através de invasões, principalmente em áreas públicas ou de proteção ambiental, assim como por meio de loteamentos clandestinos.

Conforme já sustentamos,

"O direito à moradia, portanto, está intimamente ligado à dignidade da pessoa humana em sentido concreto, pois ela não é uma essência que explica somente o ser humano, mas a natureza dele que parte de uma série de ações: proteger-se, trabalhar, deslocar-se, comunicar-se, estabelecer laços etc., no que se insere o direito a ter uma habitação que lhe garanta executar ações ínsitas de sua própria natureza, de tal modo a atingir-se a plenitude de seu bem-estar, reconhecendo-se como ser o indivíduo no seio da sociedade" (FREITAS; TEODORO, no prelo).

Em suma, uma moradia digna, conforme adverte Gerardo Pisarello,

"é fundamental para a sobrevivência e para uma vida decente, em paz e segurança. Isso faz do direito à moradia um direito composto, cuja transgressão acarreta a de outros direitos fundamentais. Sua violação põe em risco o direito a um emprego, que se torna difícil de assegurar e manter; dificulta o direito à educação, afeta o direito de escolher residência, privacidade ou vida familiar, e até condiciona os direitos de participação política" (PISARELLO, 2004).

### 3 Das ocupações irregulares: invasões e loteamentos ilegais

#### 3.1. Generalidades

As ocupações irregulares de áreas públicas ou privadas e de proteção ambiental pela população de baixa renda têm se dado através de invasões ou loteamentos ilegais.

Tal circunstância, implicando o crescimento desordenado dos municípios, com aglomerações humanas em áreas degradadas, principalmente nas periferias, tem dado causa ao que os estudiosos da matéria houveram por bem designar como as "cidades ilegais".

A população, como destaca Cynthia Thomé (2017, p. 65),

"[...] necessita de moradia, mas não tem condições de arcar com o alto custo de uma moradia digna. Busca, então, satisfazer a necessidade de acordo com suas condições individuais, ocupando áreas destituídas de interesse econômico, muitas vezes ambientalmente frágeis e sem qualquer infraestrutura. Essa forma de ocupação não proporciona ao morador acesso a saúde, educação e lazer, além de dificultar sobremaneira o acesso ao trabalho em razão da distância a ser necessariamente percorrida. Tais condições prejudicam a qualidade do ser humano e de nossa sociedade".

Neste ponto, oportuna a lição de Gustave Fischer, ao afirmar que o problema é internacional e que:

"Hoje nossas sociedades industrializadas e mais particularmente nas grandes cidades, subsistem populações mal alojadas ou simplesmente sem abrigo que, para saírem da sua condição e da sua precariedade, 'ocupam'. O fenômeno da ocupação faz luz sobre o problema dos mal alojados e dos sem abrigo nas nossas sociedades e da contradição, que parece inerente às grandes cidades, entre o facto de existir um certo número de alojamentos desocupados e aqueles que não possuem abrigo e

não terem qualquer direito de os ocupar" (FISCHER, 1994, p. 189).

E, prosseguindo, afirma:

"Ocupar é um acto de tomada de posse de uma casa cujo acesso é objetivamente recusado. Trata-se de uma resposta de urgência a situações desesperadas, em que pessoas colocadas, em razão das suas condições difíceis, perante uma alternativa radical – a rua ou a ocupação – escolhem a apropriação de um espaço proibido. Podemos medir neste tipo de acto o peso da miséria, mas, sobre tudo, o valor de uma resistência contra a exclusão e a desapropriação. Na verdade, as novas formas de pobreza resultantes do desemprego e da privação brutal de recursos traduzem-se nos nossos dias em formas de novas desterritorializações no espaço urbano, das quais a expulsão é uma das mais conhecidas: os pobres no espaço urbano contemporâneo são indivíduos que muitas vezes já não têm casa e pode-se dizer que uma das marcas da pobreza e da exclusão é a perda de um território" (*op. cit.*, p. 191).

Invasão, termo muitas vezes rejeitado, é a ocupação de terra alheia, na maioria dos casos por falta de alternativa.

### **3.2. Das invasões**

Invasão, termo muitas vezes rejeitado, é a ocupação de terra alheia, na maioria dos casos por falta de alternativa (FREITAS; TEODORO, no prelo, p. 258). Ela é estrutural e institucionalizada em razão do mercado mobiliário excludente e da ausência de políticas sociais, podendo ocorrer em áreas públicas ou privadas, pela população de baixa renda para fins de moradia, criando um conflito, uma vez que fere o direito de propriedade de um titular.

A invasão de espaços públicos e privados para edificação de habitações de madeira ou alvenaria,

segundo João Lopes Guimarães Junior (1999, p. 108-109).

"mostrou-se a única opção ao alcance de milhares de famílias, porque 'sem a intervenção pública na questão fundiária urbana e estando mal equacionada e formulada a política habitacional de baixa renda, não têm as classes socialmente desfavorecidas para quem apelar, a nível formal ou oficial, para solucionar seu problema da habitação de baixa renda. Resta-lhes a marginalidade e a ocupação de terrenos ociosos'".

No dizer do professor Joaquim de Arruda Falcão, citado por Betina T. Grupenmacher e Cristina Del Pilar P. Busquets, as invasões

"são fenômenos coletivos. Um invasor, sozinho, não tem força suficiente para manter-se por muito tempo num terreno determinado. Por isso, para realizar um ato que é predominantemente de cunho violento, geralmente o invasor se une de outros em igual situação, formando o que podemos denominar de massa. Essa massa uniforme faz-se representar, não raro, por um líder ou um advogado que contrairá direitos e obrigações em nome de todos os outros, mesmo que os motivos que levaram estas ou aquelas pessoas a invadirem determinada área sejam distintos como por exemplo: invasão para moradia e invasão para construção e locação de barracos. Todavia, mesmo nestes casos, no dizer do culto professor, as soluções são tomadas em blocos e é nesta coesão que reside a força dos invasores e o eventual direito que por acaso pleiteiam" (GRUPENMACHER; BUSQUETS, 1987, p. 60).

Nesse contexto, se ocorre invasão, é porque o cidadão não tem onde morar, e o Estado não implantou devidamente políticas públicas habitacionais, assim como não exerceu adequadamente a fiscalização das áreas.

### **3.3. Dos loteamentos ilegais: clandestinos e irregulares**

Os loteamentos ilegais – clandestinos e irregulares – também têm dado origem aos assentamentos

irregulares. Não se trata de uma invasão, mas de um ato ilegal.

Os loteamentos clandestinos são aqueles que não foram aprovados pelo Poder Público. São implantados por oportunistas, que às vezes contam com a participação de agentes públicos.

Como bem ressalta João Lopes Guimarães Junior (*op. cit.*, p. 108-109),

"Outra tendência direta do déficit habitacional é a proliferação de loteamentos clandestinos. As glebas da periferia das grandes cidades foram e ainda são parceladas sem nenhum controle do Poder Judiciário e sem a observação das normas editadas para fixar parâmetros urbanísticos (vias de circulação, áreas livres, declividade do solo, etc.) e garantias registrárias. Particularmente, deve ser apontado o desrespeito à Lei Federal n. 6.766/79. Nesses casos, muitas vezes não há invasão. O que ocorre é a ocupação desordenada de lotes, numa escala tal que bairros inteiros são formados sem respeito a qualquer critério racional de planejamento urbanístico".

Nesse sentido, Edésio Fernandes, afirma que

"[...] dentre outras formas de ilegalidade urbana, a proliferação de favelas e loteamentos clandestinos irregulares é uma das consequências mais fundamentais dos processos conjuntos de exclusão social e segregação especial que têm caracterizado o crescimento urbano do país. Ao longo das décadas de urbanização intensiva, dada a combinação entre a falta de política habitacional de cunho social e a ausência de opções acessíveis e adequadas oferecidas pelo mercado imobiliário, um número cada vez maior de brasileiros tem tido nas favelas e nos loteamentos periféricos a única forma possível de acesso ao solo urbano e à moradia" (FERNANDES, 2001, p. 193).

Por sua vez, loteamentos irregulares são aqueles que, apesar de aprovados pelos órgãos públicos, não foram registrados ou devidamente executados, tal como ocorre, por exemplo, quando não são observados os requisitos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979).

## 4 Consequências das ocupações irregulares de áreas urbanas: marginalização e criminalidade

As ocupações irregulares de áreas urbanas, dentre os vários problemas que apresentam (urbanísticos, ambientais, sociais), um dos que mais preocupam diz respeito à marginalização do cidadão e o consequente crescimento da criminalidade, inclusive a organizada.<sup>2</sup>

Conforme anotado, as moradias são precárias, faltam serviços básicos, o que impede a agregação da família, afeta suas relações sociais, gerando a exclusão social, a marginalidade e a violência.

De um tempo para cá, criminosos, valendo-se da estrutura dos assentamentos, sem iluminação pública, com vias de circulação inadequadas, impedindo o acesso de viaturas policiais, e da ausência do Estado, passaram a ocupar espaços nas periferias das cidades, onde encontram condições para se esconder e desenvolver suas atividades ilícitas, principalmente o tráfico de entorpecentes.

Essas comunidades, devido à ausência do Estado, acabam sendo controladas por organizações criminosas, e consequentemente contribuem para o aumento da criminalidade nos grandes centros.

Realmente, a implantação de loteamentos clandestinos sem a observância das normas urbanísticas, como ensina José Carlos de Freitas (2000, p. 338), gerando o crescimento caótico da cidade, leva à marginalização dos seus habitantes com o incremento das desigualdades sociais e reflexos na segurança da população local e circunvizinha (violência, comércio de drogas, promiscuidade).

2. O jornal *O Estado de São Paulo*, no editorial publicado no dia 10/1/2019, "Milícias no Coração do Estado", embora se refira a milícias, faz considerações que vêm ocorrendo em alguns assentamentos urbanos, onde organizações criminosas, "com o controle territorial, centralizam serviços que deveriam ser prestados pelo Estado ou que haviam sido monopolizados por este: venda de água, gás, imóveis, transporte alternativo, sinal de TV e internet e empregos [...] entre outros crimes".

Contundente e concisa é a afirmação de José Serra, para quem:

"A violência é mais forte exatamente contra a parcela dos mais pobres, tanto pelos crimes diretos de que ela é vítima quanto pela subjugação das áreas mais carentes de nossas cidades ao crime organizado, via tráfico e milícias. É obviamente uma situação intolerável e deve ser uma das prioridades de qualquer governo, não apenas dos estaduais, mas especialmente da União, na medida em que os tentáculos do crime organizado alcançaram todas as Regiões do País, como o comprovam os brutais ataques no Ceará".<sup>3</sup>

Por fim, fique bem claro que a grande maioria das pessoas que ali residem são honestas, trabalhadoras e ali residem por não terem outro lugar para morar.

## 5 Contribuição da regularização fundiária para a segurança pública

Os assentamentos irregulares nas áreas urbanas, conforme se vê do item anterior, marcados por moradias precárias, sem a mínima estrutura e a presença do Estado, em sua maioria, estão sob o domínio dos grupos criminosos, que atentam contra a segurança pública.

A relevância do direito à moradia adequada abrange a questão da segurança, saneamento básico, educação, saúde, transporte, etc., conforme nº 7 do Comentário nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU:

"Na opinião do Comitê, o direito ao alojamento não deve entender-se em sentido restrito. Não se trata aqui de proporcionar um simples teto a servir de abrigo ou de considerar o direito ao alojamento exclusivamente como um bem. Pelo contrário, deve ser visto como o direito a um lugar onde seja possível viver em segurança, em paz e com dignidade".

Por outro lado, de acordo com o Princípio 15 da Declaração das Organizações das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano (Estocolmo, 1972),

"Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar as repercuções prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos".

**Os assentamentos irregulares nas áreas urbanas estão sob o domínio dos grupos criminosos.**

Edésio Fernandes, referindo-se a pesquisas existentes, observa que:

"A realização gradual de obras de urbanização e a prestação de serviços têm inegavelmente melhorado as condições de vida quotidiana das comunidades beneficiadas. Contudo, se espera que tenham um impacto mais significativo na redução das condições crescentes de pobreza social, os programas de regularização têm de ser tanto parte de um amplo conjunto de políticas socioeconômicas especificamente destinadas a gerar emprego e renda" (FERNANDES, 2001, p. 213).

De fato, com a regularização de um assentamento urbano, com sua estruturação, implantação de equipamentos sociais, em especial escolas, creches, áreas de esporte e lazer, aumentará a convivência comunitária, as famílias passam a ter melhor qualidade de vida e, consequentemente, mais segurança.

Como bem observa José Aparecido Ribeiro (2017):

"A questão habitacional portanto está intimamente ligada ao problema da segurança ou a falta dela. Indivíduos que possuem dignidade e endereço decente não são presas para o tráfico e portanto não são recrutados facilmente".

Entretanto, a regularização de um assentamento, com o cumprimento das diretrizes pelo Poder

3. Jornal *O Estado de S. Paulo*, de 10/1/2019.

Público, não é tarefa fácil, considerando a complexidade que envolve o fato (questões sociais, ambientais, urbanísticas, financeiras, jurídicas e de segurança pública), a participação de mais de um poder e diversos órgãos estatais e de vários interessados.

Portanto, o Poder Público, ao proceder à regularização fundiária em tais áreas, fornecendo uma moradia adequada, em local seguro, dotado de infraestrutura e condições saudáveis de habitação, com a consequente inclusão dos moradores e a possibilidade de trabalho, estará contribuindo para o combate à criminalidade, uma vez que dará maior segurança não só para as pessoas que ali residam, como para a sociedade.

## 6 Da regularização fundiária urbana

### 6.1. Generalidades

A regularização fundiária urbana se constitui num dos principais instrumentos que o Poder Público dispõe para, conforme prevê a Constituição Federal (CF) de 1988, “garantir a cidadania e a dignidade da pessoa humana” (art. 1º, incisos II e III), “erradicar a pobreza e a marginalidade e promover o bem de todos” (art. 3º, incisos III e IV) e “garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182).

Dando efetividade a tais dispositivos, a Lei nº 13.465/2017, no art. 9º, estabelece que:

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

Por outro lado, o art. 10 do citado diploma, ao estabelecer os objetivos da Reurb a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e municípios, deixa evidenciada a necessidade de que seja assegurada a prestação de serviços

públicos aos seus ocupantes (inciso I), a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos informais regularizados (inciso III), a promoção da integração social e a geração de emprego e renda (inciso IV), a garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (inciso VI), a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (inciso VIII).

Como se vê, a regularização fundiária se constitui num processo que abrange aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, com o objetivo de legalizar a permanência daqueles que se encontravam nas áreas ocupadas, e promove melhorias no ambiente urbano, na qualidade de vida dos ocupantes, na erradicação da miséria, na inclusão social, maior segurança e uma vida mais digna para as pessoas.

Por fim, cumpre observar que a regularização fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos informais comprovadamente existentes, na forma desta lei, até 22 de dezembro de 2016 (art. 9º, § 2º).

### 6.2. Regularização de áreas invadidas

As invasões, como assinalado de início, podem ocorrer em áreas públicas, de proteção ambiental e particulares (*v. retro*, item 3.1).

No primeiro caso, o Poder Público, titular do domínio da área invadida (federal, estadual ou municipal), deverá se valer dos meios legais para remover os invasores, como a ação de reintegração de posse.

Nas áreas de proteção ambiental, o Ministério Público, na defesa do meio ambiente, tem ajuizado ações civis públicas objetivando a retirada dos invasores e a recuperação do meio ambiente, o que tem dado causa a um conflito – qual direito deve prevalecer: o direito à moradia ou o direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado.

Deixando de lado a discussão, o que assistimos é à dificuldade do Poder Judiciário em dar uma

solução adequada, considerando a complexidade da matéria, que, no dizer da desembargadora federal Consuelo Yoshida, muitas vezes "exigem tratamentos cirúrgicos drásticos, como desocupação e demolição forçada, para retorno ou promoção do *status quo* de uma urbanização sustentável" (YOSHIDA, 2009, p. 92).

A regularização fundiária urbana se constitui num processo através do qual se legaliza o direito de propriedade ou posse.

### 6.3. Regularização de loteamentos ilegais

Os loteamentos implantados de forma irregular ou clandestinamente, de forma desordenada e com ofensa às normas urbanísticas e ambientais, como anotado, também se constituem numa das modalidades de ocupação irregular.

Loteamento irregular é aquele cujo projeto não foi aprovado pelo Poder Público ou, se aprovado, não foi executado de acordo com as normas legais ou o ato de aprovação.

E loteamento clandestino é o que o Poder Público não tem conhecimento.

A competência para promover a regularização do loteamento ilegal, em princípio, é do município.

De acordo com o art. 30 da CF,  
"Compete ao Município: I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

Por sua vez, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamentou os arts. 182 e 183 da CF, no art. 2º, estabelece que:

"A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes

diretrizes gerais: [...] VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...] c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana [...] 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".

Realmente, não estando o assentamento em área de risco, observadas as normas pertinentes ao Direito Urbanístico e ao Direito Ambiental, admite-se a possibilidade de regularização, principalmente quando a ocupação é antiga e tolerada pela Administração Pública.

Por fim, nos termos da Lei nº 12.651/2012 e Lei nº 13.465/2017, tem sido admitida a regularização fundiária de ocupação irregular em área de preservação permanente, com base no interesse social ou interesse específico.

## 7 Do processo de regularização fundiária urbana

### 7.1. Generalidades

A regularização fundiária urbana se constitui num processo através do qual se legaliza o direito de propriedade ou posse e, consequentemente, da permanência de moradores nas áreas ocupadas.

Entre os objetivos da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio + 20, para os fins deste trabalho, podem ser destacados os seguintes: a) nº 3: "assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar de todos"; b) nº 11: "Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes".

A Lei nº 13.465/2017, quando se refere a medidas sociais para a solução dos problemas que envolvem ocupações irregulares por pessoas de

baixa renda, de modo a lhes proporcionar uma moradia digna, com qualidade de vida, se apresenta como um dos instrumentos adequados para contribuir no combate à criminalidade e violência urbana.

Realmente, como já foi dito, a legitimação da propriedade contribui para a inclusão social, uma vez que garante a segurança jurídica, a moradia digna, com acesso aos serviços essenciais.

Na medida em que o assentamento é regularizado, ou seja, são abertas ruas transitáveis, as casas são identificadas, são implantados os sistemas de água potável, saneamento, iluminação pública, áreas de lazer, espaços públicos, escolas, transporte público, as famílias não mais se sentirão excluídas e não se sujeitarão às ordens das organizações criminosas.

A ausência de tais serviços, como é sabido, concorre para a atividade das organizações criminosas. E, com o ordenamento urbanístico e a presença do Estado, os moradores locais poderão se livrar do domínio de tais organizações. Os jovens não serão cooptados.

Enfim, como bem observa José Aparecido Ribeiro:

“Onde tem cortiços, barracos, becos, esgoto a céu aberto, vielas, e ruas estreitas, lá estará o tráfico se movimentando, quase sempre, livremente. Com efeito, essa deveria ser a prioridade número um de governantes comprometidos com a segurança e a cidadania. A questão habitacional portanto está intimamente ligada ao problema da segurança ou a falta dela. Indivíduos que possuem dignidade e endereço decente não são presas para o tráfico e portanto não são recrutados facilmente. Se quer acabar com a violência, governo e sociedade precisam antes acabar com favelas oferecendo cidadania e endereço digno para milhões de pessoas que vivem em mais de 20 mil comunidades existentes espalhadas pelo território nacional. Só assim o Brasil deixará de figurar na lista de países mais violentos do mundo” (RIBEIRO, 2017).

## 7.2. Procedimento administrativo

O procedimento administrativo para a Reurb vem disciplinado no Capítulo III da Lei nº 13.465/2017, que, no art. 28, apresenta as fases a serem observadas.

Inicia-se com o requerimento dos legitimados (inciso I), os quais vêm elencados no art. 14, a saber:

“I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, lotadores ou incorporadores; IV - A Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - O Ministério Público”.

A Reurb, segundo o art. 32 da citada lei, “será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei”.

Outrossim, o art. 35 estabelece o que deverá conter projeto de regularização fundiária, destacando-se o projeto urbanístico (inciso V), e o art. 36 estabelece os requisitos mínimos que ele deverá conter.

### 7.2.1. Das câmaras de prevenção e regularização de conflitos administrativos

Os municípios, conforme reza o art. 34,

“poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual”.

Dispõe o § 2º que “Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá

condição para a conclusão da Reurb, com a consequente expedição da CRF".

O procedimento de mediação poderá ser insaurado de ofício ou mediante provocação (§ 3º).

Por fim, a teor do que reza o § 5º,

"Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras credenciadas nos Tribunais de Justiça".

Trata-se de medida de grande alcance, uma vez que não são todos os municípios que têm condições de implantar uma câmara. Consequentemente, ao firmar convênio com os Cejuscs ou câmaras privadas credenciadas junto aos Tribunais de Justiça, as questões surgidas na regularização poderão ser solucionadas de forma mais rápida.

Ademais, como os conflitos envolvendo a ocupação irregular e em regra o Poder Público são complexos, envolvendo uma forte carga social, a intervenção de atores de diversas áreas, a mediação se apresenta como uma ferramenta que leva as partes envolvidas a resolvê-los de forma mais pacífica.

Aliás, os municípios de Cubatão e Bertioga, do Estado de São Paulo, firmaram convênio com a Câmara de Mediação para a solução de conflitos socioambientais da Universidade Católica de Santos, credenciada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para a regularização de assentamentos irregulares e capacitação de mediadores para poderem exercer suas atividades nos respectivos municípios.

### 7.3. Procedimento judicial

Ações civis públicas objetivando a remoção dos ocupantes de áreas de interesse ambiental e a recuperação dos danos causados têm sido ajuizadas, principalmente pelo Ministério Público.

Entretanto, conforme temos sustentado,

"a judicialização das questões não se mostra a medida mais adequada, pois, além da complexidade do procedimento, temos que considerar que a solução do conflito socioambiental não está só nas

mãos dos órgãos da Justiça, mas na dependência de medidas a serem tomadas por outros órgãos públicos. Para onde e como remover os ocupantes são questões sempre recorrentes e que dependem de atores que nem sempre estão envolvidos no processo" (YAGHSISIAN; FREITAS; CARDOSO, 2018, p. 97).

Ainda que a decisão determine a desocupação da área, nem sempre ela é cumprida.

Ademais, conforme ainda observei:

"[...] através da mediação, as partes envolvidas terão oportunidade de serem ouvidas, dialogar com os representantes do Poder Público e, em comum acordo, chegar a uma solução que a todos atenda. Não será uma decisão imposta, que nem sempre soluciona a questão. Pelo contrário, a mediação, além de colocar um fim no litígio, pode levar as pessoas envolvidas à construção de uma boa convivência" (FREITAS, 2017).

Por outro lado, ainda que a decisão julgue procedente a ação e determine a desocupação da área, nem sempre ela é cumprida. Um único exemplo, como as dificuldades em obter um local para remover os ocupantes, é bastante para que não se consiga cumprir a decisão. É o que ocorreu na ação movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo para a remoção dos ocupantes de área de mananciais situadas no complexo Billings-Guarapiranga, que foi julgada procedente, cuja sentença foi confirmada pelo Tribunal de Justiça, mas até hoje não foi cumprida.

## 8 Considerações finais

A CF reconhece o direito à moradia como um direito fundamental, cujo conceito abrange, conforme o nº 7 do Comentário nº 4 do Comitê

de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, a questão do acesso à água potável, saneamento básico, segurança, educação, saúde, transporte, etc. Na falta de ter onde morar, pessoas de baixa renda, na busca de moradia, passaram a invadir áreas públicas ou particulares, dando causa a comunidades desestruturadas, sem um mínimo de infraestrutura e intervenção do Estado, o que tem dado causa ao aumento da criminalidade.

Como as políticas habitacionais não têm sido suficientes para solucionar ou ao menos minimizar o problema e as invasões continuam ocorrendo, a regularização fundiária urbana disciplinada pela Lei nº 13.465/2017 se apresenta como o instrumento adequado para a reorganização da área degradada, a inclusão social dos seus ocupantes, que não só poderão ter sua

moradia legalizada, como uma melhoria na qualidade de vida.

Ademais, como atualmente, nos assentamentos ilegais, o acesso da polícia é restrito, devido à irregularidade das vias de locomoção (ruas estreitas, vielas, becos), o crime organizado se vale desta circunstância para explorar o tráfico de entorpecentes e de armas com a reorganização urbana da área, e principalmente porque o Estado não está presente.

Com a regularização de referidos assentamentos, com uma presença mais efetiva do Estado, será possível cumprir as recomendações da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul, Turquia, em junho de 1996, segundo a qual: "Nossas cidades devem ser um lugar onde os seres humanos vivem em condições satisfatórias com dignidade, boa saúde, **segurança**, alegria e esperança". ■

## Bibliografia

- |   |   |
|---|---|
| BERRÉ, Claudia Maria. <i>Direito à Moradia e Direito ao Meio Ambiente</i> . In: <i>Temas de Direito Urbanístico</i> . v. 5. São Paulo: Imprensa Oficial; Ministério Público do Estado de São Paulo, 2007.   | FREITAS, Gilberto Passos de; TEODORO, Rita de Kassia de França. <i>A Vida na Cidade Vivida pelo Homem: As questões de moradia adequada e sua efetivação por meio da mediação</i> . No prelo.  |
| CENEVIVA, Walter. <i>Direito Constitucional Brasileiro</i> . São Paulo: Saraiva, 1991.  | FREITAS, José Carlos de. <i>Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão</i> . In: <i>Temas de Direito Urbanístico</i> . São Paulo: CAOHURB; Ministério Público; Imprensa Oficial, 2000.   |
| CENEVIVA, Walter. <i>Morar e moral</i> . <i>Folha de S.Paulo</i> , São Paulo, 8 nov. 2008. Cotidiano.   | GRUPENMACHER, Betina T.; BUSQUETS, Cristina Del Pilar. <i>Favelas, Invasões e Modalidades de Loteamentos</i> . In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lucia Valle (Coord.). <i>Temas de Direito Urbanístico</i> (2). v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.       |
| FERNANDES, Edésio. <i>Perspectivas para a regularização fundiária em favelas à Luz do Estatuto da Cidade</i> . In: <i>Temas de Direito Urbanístico</i> . v. 3. São Paulo: CAOHURB; Ministério Público; Imprensa Oficial, 2001.  | GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes. <i>Direito x Urbanismo</i> . In: <i>Temas de Direito Urbanístico</i> . v. 1. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo; Imprensa Oficial, 1999.  |
| FERNANDES, Edésio. <i>Regularização de assentamentos informais: o grande desafio</i> . In: ROLNICK, Raquel et al. <i>Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos</i> . Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.  | PISARELLO, Gerardo. <i>Vivienda para todos: derecho em construcción</i> , 2004. Disponível em: <a href="https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4556/12.pdf">https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4556/12.pdf</a> . Acesso em: 23 jun. 2019. |
| FISCHER, Gustave Nicolas. <i>Psicología Social do Ambiente</i> . Perspectivas Ecológicas. Tradução Armando Pereira da Silva. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.  | RIBEIRO, José Aparecido. <i>Atlas da violência esqueceu do principal: as favelas brasileiras! SOS mobilidade urbana</i> . 2017. Disponível em: <a href="https://blogs.uai.com.br/zeaparecido/2017/06/06/">https://blogs.uai.com.br/zeaparecido/2017/06/06/</a>            |
| FREITAS, Gilberto Passos de. Papel da Universidade na regularização fundiária urbana. 2017. Disponível em: <a href="https://www.conjur.com.br/2017-ago-21/gilberto-freitas-papel-universidade-regularizacao-fundiaria">https://www.conjur.com.br/2017-ago-21/gilberto-freitas-papel-universidade-regularizacao-fundiaria</a> . Acesso em: 19 maio 2018. |   |

## Bibliografia

- atlas-da-violencia-esqueceu-do-principal-as-favelas-brasileiras/.
- THOMÉ, Cynthia. (Des)ocupação de imóveis em centros urbanos e seu impacto no acesso à moradia digna. *Revista Cadernos Jurídicos, Direito Urbanístico*. Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, ano 18, n. 46, p. 65, jan./mar. 2017.
- YAGHSISIAN, Adriana Machado; FREITAS, Gilberto Passos de; CARDOSO, Simone Alves. *Mediação – instrumento de cidadania e pacificação*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2018.
- YOSHIDA, Consuelo. Sustentabilidade Urbano-Ambiental: os conflitos sociais, as questões urbanísticas ambientais e os desafios à qualidade de vida nas cidades. In: MARQUES, José Roberto (Org.). *Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental*. Campinas: Millennium, 2009.



Rua Álvares Penteado, 151  
Centro | Cep 01012 905 | São Paulo | SP  
(11) 3291 9200

[www.aasp.org.br](http://www.aasp.org.br)